

# S A M O R Z ą D T E R Y T O R I A L N Y

KWARTALNIK, POŚWIĘCONY TEORII I ŻYCIU  
S A M O R Z ą D U T E R Y T O R I A L N E G O

POD REDAKCJĄ  
Dr. M. JAROSZYŃSKIEGO



W A R S Z A W A

---

WYDAWNICTWO ZWIĄZKU POWIATÓW RZPLITEJ POLSKIEJ

046/1936/11/117

SAMORZĄD  
TERYTORIALNY

WYDZIAŁ KULTURY I OŚWIATY  
KRAJOWY INSTYTUT BADAŃ I DOKUMENTACJI

WARSZAWA



P.43

~~5080~~

## Treść zeszytu III i IV

### ARTYKUŁY.

	str.
<i>Stanisław Rychliński.</i> — Założenia polityki urbanistycznej . . . .	281
<i>Edward Strzelecki.</i> — Tereny miejskie w Polsce 1921 — 1931 . . .	355

### PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

#### *J. B.* — Przegląd ustawodawstwa:

A. Sprawy ustrojowe . . . . .	402
B. Sprawy finansowe i gospodarcze . . . . .	402

### PRZEGLĄD ORZECZNICTWA.

#### *Stanisław Okulicz.* — Orzecznictwo Sądów Najwyższych w sprawach samorządu terytorialnego:

A. Sprawy administracji samorządowej . . . . .	421
B. Sprawy finansów komunalnych . . . . .	440

### KRONIKA.

#### 1. Sprawy finansów i gospodarki związków samorządowych:

Postulaty Związku Miast Polskich odnośnie zasadniczej reformy finansów komunalnych oraz bieżącej sytuacji finansowej miast . . . . .	469
Oddłużenie miast „ulenowskich“ . . . . .	472
Terytorialne ulgi podatkowe . . . . .	473
Sprawa własności majątków pozostałych po b. radach dobroczynności itp. na obszarze b. Kongresówki . . . . .	475

#### 2. Ze związków:

Zjazd Główny Związku Powiatów R. P. . . . .	476
Zjazd Związku Zawodow. Pracowników Samorządu Terytorialnego . . . . .	486

	str.
<b>3. Różne:</b>	
Projekty ustawodawcze dotyczące samorządu terytorialnego . . . . .	488
<b>PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA . . . . .</b>	<b>489</b>
<b>ZAGADNIENIA SAMORZĄDOWE W PRASIE W 1936 ROKU . . . . .</b>	<b>499</b>

**BIBLIOGRAFIA.**

<b>Książki i czasopisma polskie . . . . .</b>	<b>517</b>
"      "      niemieckie . . . . .	<b>530</b>
"      "      francuskie . . . . .	<b>534</b>
"      "      angielskie . . . . .	<b>535</b>



8-me ANNÉE

1936

№ 3 et 4

# L'ADMINISTRATION LOCALE ET RÉGIONALE

Revue trimestrielle consacrée à la doctrine et la vie  
de l'administration locale et régionale

P A R

Dr. M. JAROSZYŃSKI

V A R S O V I E

---

---

EDITION DE L'UNION DES ARRONDISSEMENTS DE LA RÉPUBLIQUE  
DE POLOGNE



# Table des matières des fascicules III et IV

## ARTICLES.

	page
<i>Stanislas Rychliński.</i> — Principes de la politique urbanistique . . . . .	281
<i>Edouard Strzelecki.</i> — Terrains municipaux en Pologne 1921 — 31 . . . . .	355

## REVUE DE LA LEGISLATION.

### *J. B.* — Revue de la législation:

A. Problèmes d'organisation . . . . .	402
B. Problèmes financiers et économiques . . . . .	402

## JURISPRUDENCE.

*Stanislas Okulicz.* — Les arrêtées des Tribunaux Suprêmes sur les problèmes de l'administration locale des villes et des communes rurales:

A. Questions administratives . . . . .	421
B. Questions financières . . . . .	440

## CHRONIQUE.

### 1. Finances et économie communales:

Postulats de l'Union des Villes Polonaises au sujet de la réforme fondamentale des finances communales et de la situation financière actuelle des villes . . . . .	469
Aplanissement de la dette des villes jouissant des crédits d'„Ulen“ . . . . .	472
Adoucissements fiscaux locaux . . . . .	473
Problème de la propriété foncière des Conseils de Bienfaisance et similaires sur le territoire de l'ancien Royaume du Congrès . . . . .	475

	page
<b>2. Vie des communes:</b>	
Congrès general de l'Union des Arrondissements de la République Polonaise . . . . .	476
Congrès du Syndicat des Employés de l'Administration Locale	486
<b>3. Varia:</b>	
Projets des lois au sujet de l'administration locale . . . .	488
REVUE DES ÉDITIONS . . . . .	489
PROBLÈME D'ADMINISTRATION LOCALE DANS LA PRESSE DE 1936 . . . . .	499

BIBLIOGRAPHIE.

Livres et periodiques polonais . . . . .	517
"      "      allemands . . . . .	530
"      "      français . . . . .	534
"      "      anglais . . . . .	535

STANISŁAW RYCHLIŃSKI.

## ZAŁOŻENIA POLITYKI URBANISTYCZNEJ.

### I. ZASADY OGÓLNE.

#### 1. *Polityka urbanistyczna.*

Miasto spóczesne jest owocem rewolucji przemysłowej. Raptowny rozwój ludności, masowe wędrówki do nowych ośrodków wytwórczości i wymiany, w których zapotrzebowanie na ręce robocze przybrało rozmiary dotychczas nieznanne, wreszcie ułatwienia komunikacyjne, — słowem cały splot czynników, wyrosłych na tle gwałtownego narastania gospodarki kapitalistycznej, powołał do życia miasto wieku XIX, po którym bieżące stulecie odziedziczyło już wykształcone zręby rozwoju.

Poza nielicznymi wyjątkami, miasta począwszy od średniowiecza aż do XVIII w. były niewielkimi ośrodkami handlu lokalnego i drobnej wytwórczości. Spod tego szablonu wyłamywało się kilka wielkich portów, oraz jeszcze mniej liczne stolice potężnych monarchii absolutnych, których ludność dochodziła do setek tysięcy.

We wszystkich wypadkach stabilizacja stosunków była znaczna. Nawet pewien stały przyrost ludności nie naruszał tradycyjnych podstaw życia społecznego. Momenty gospodarcze stanowiły zawsze istotną rację bytu skupienia miejskiego, nie posiadały jednak tej dynamiki, jaką uzyskały w dobie kapitalizmu. Ostrze ich było również przytępione przez wiekowe tradycje, naginające brutalniejsze przejawy walki o byt do trwałych norm współżycia zbiorowego.

Rozwój miast doby kapitalistycznej porwał to przedziwo wieków. Przede wszystkim zaostrzyła się walka o byt i dostosowały się do niej wszystkie niemal sfery działania człowieka spól-



czesnego. Nadto na bruk miejski napłynęły w krótkim przeciągu czasu ogromne rzesze ludności, wyrwane z odmiennego środowiska wiejskiego, obce tradycjom miejskim. Owi przybysze tracą w nowym otoczeniu, w odmiennych warunkach pracy i bytowania swoje dawne zręby duchowe, przejmują zaś tylko najprostsze normy postępowania, zrodzone z uporczywej walki o byt, oparte na przelotnych kontaktach gospodarczych: kupna, sprzedaży, wynajmu pracy. Jedynym mocnym cementem, łączącym mieszkańców miast stają się interesy gospodarcze. Nikną całkowicie lub tracą dawną moc trwalsze więzi, łagodzące skutki niesprawiedliwości społecznych. W środowisku miasta społecznego, stanowiącego zarówno materialny jak i duchowy produkt gospodarki kapitalistycznej, wykształcają się w całej pełni wszystkie kwestie społeczne doby obecnej.

Reformator społeczny musi z nimi walczyć na wszystkich odcinkach. Środowisko miejskie staje się przedmiotem jego trosk i zainteresowań dlatego, że wszelkie ujemne społecznie procesy uzyskują szczególną moc wówczas, gdy działają w zamkniętym środowisku, w którym nie mogą powstać żadne mocne antidota, wpływ ich umniejszające. W naukach społecznych przecenia się wciąż doniosłość faktów przełomowych, działających na wyobraźnię, nie docenia się natomiast należycie roli, jaką odgrywają w formowaniu się oblicza jednostek i zbiorowości ludzkich ciągłe drobne oddziaływania, urabiane przez otoczenie codzienne.

Środowisko miejskie obejmuje wszechstronnie człowieka w nim żyjącego: warsztat pracy, dom, ulica, rozrywka wypełniają całe niemal jego życie. Bez większego znaczenia są krótkotrwałe wycieczki na wieś, podczas których mieszcuch tęskni za miastem. Również wloty w kraj fantazji, za pośrednictwem literatury, teatru czy sztuk plastycznych nie mogą wyrwać ze świata wyobrażeń, które wykształciło miasto.

W tym otoczeniu sztucznym, z kamienia zbudowanym (które dla mieszkańca miasta staje się środowiskiem naturalnym) wyolbrzymiają się wpływy szerszych przemian gospodarczych, społecznych i kulturalnych. Wszelkie procesy ewolucji w każdej z tych dziedzin docierają do przeciętnego mieszkańca miasta przełamane niejako w pryzmacie jego szarego otoczenia dnia codziennego.

Stępić ostrze działania sił ujemnych, tkwiących w żywio-

łowym rozwoju sił gospodarczych, można przede wszystkim po przez rekonstrukcję środowiska życiowego jednostki, jej milieu. Rozumieli to już utopistyczni reformatorzy społeczni w osobach Owen'a i Fourier'a: pierwszy tworzył osiedla wzorowe dla robotników, drugi, mniej praktyczny, kreślił idealne zarysy falansterów.

Obecnie zagadnienia nabrały znacznie większej wyrazistości i doniosłości społecznej, niż w początku XIX wieku. Przede wszystkim materialne, zmechanizowane środowisko miejskie obejmuje coraz wszechstronniej życie jednostki. Nadto w miastach żyje teraz znacznie większy odsetek ludności, a wzory w środowiskach miejskich powstałe są naśladowane przez mieszkańców zapadłych nawet zakątków kraju, wyzbywających się swoich dawnych tradycyjnych postaw gospodarczych i kulturalnych. Warunki tedy, w jakich kształtują się te wzory, są sprawą wagi ogólnonarodowej.

Polityka urbanistyczna jest nauką praktyczną, która, opierając się na zasadniczych założeniach polityki społecznej, stawia sobie za cel wypracowanie wytycznych, jakimi należy się kierować, aby dostosować środowisko materialne (przestrzenne) miasta do szeroko pojętych potrzeb ludności miejskiej, potrzeb nie tylko zdrowotnych, ale również kulturalnych i społecznych.

Związek jej z polityką społeczną polega na tym, że kieruje się jednakowymi założeniami w planowaniu walki z ujemnymi skutkami ustroju gospodarczego. Dąży do stworzenia warunków możliwie pełnego, zdrowego rozwoju jednostki ludzkiej w zbiorowości. Z drugiej strony polityka urbanistyczna, jako zbiór zasad wytycznych regulacji miejskiej w myśl szeroko pojętych potrzeb mieszkańców, stanowi jedną z gałęzi pomocniczych polityki komunalnej. Polityk komunalny musi zdawać sobie sprawę nie tylko z techniki urbanistycznej, ale również z szerszych założeń, w myśl których posunięcia techniczne winny być podejmowane. Trzeba, aby uprzytamniał sobie skutki gospodarcze i społeczne każdego podstawowego rozwiązania regulacyjnego. W tym celu musi wyzbyć się nade wszystko podejścia wyłącznie prawniczego do zagadnień. Ustawodawstwo stwarza normy, które (w zakresie niestety bardzo szczupłym) pozwalają na urzeczywistnienie reform o doniosłości społecznej. Normy prawne są martwe

i bezpłodne, a nawet wręcz szkodliwe, jeśli wykonywa się je wyłącznie po to, by spełnić obowiązek, nałożony przez ustawy i rozporządzenia.

Względy wyłącznie prawnicze, gospodarcze, czy natury technicznej wchodzi w grę jedynie jako czynniki, które należy brać pod uwagę na drodze do osiągnięcia celu wyższej kategorii. W żadnym razie nie stanowią etapu końcowego, zamykającego wysiłki.

Można do miasta współczesnego podejść jako do nagromadzenia brył kamiennych, poprzecinanych arteriami komunikacyjnymi i upstrzonych tu i owdzie zielenią. Można je rozpatrywać jako zbiór brzydoty architektonicznej, narosłej samorzutnie przez wiek tępego utylitaryzmu, łagodzonej tylko przez pretensjonalność ozdób mieszczańskiego baroku. Można starać się wprowadzić jakiś ład estetyczny i zakryć potworność trędotawych murów, wznieść monumentalne budowle w odpowiednich punktach, dostarczyć pięknych perspektyw i zieleni milej dla oka.

Czynią to architekci - urbaniści, niezawsze, trzeba przyznać, posiadający wyrobienie estetyczne i zmysł monumentalności, którym odznaczeni byli ich poprzednicy w dobie odrodzenia i klasycyzmu. Niemniej to wprowadzanie ładu do brył nie wnosi zupełnie pierwiastków organicznych w regulację miast. Jak człowiek będzie obracał się w tym środowisku, — to sprawa równie zazwyczaj obca i obojętna dla tego typu urbanistów, jak i dotychczasowe niedole najliczniejszych odłamów ludności, stłoczonej w ruderach za trędotawym murem, który się zakrywa, aby przestał razić oko estety i turysty.

Estetycy - urbaniści tworzą poroniony monumentalizm, poroniony dlatego, że nie wnoszą żadnych rekonstrukcyjnych pierwiastków do dżungli współczesnego miasta. Trudno doprawdy o większego szkodnika od urbanisty, który trwoni fundusze publiczne bez najmniejszego zrozumienia złożonej, niewidocznej zazwyczaj dla niewtajemniczonego oka struktury wewnętrznej miasta.

Zrozumienie zjawisk natury gospodarczej poczyną zresztą przenikać nawet do świątyń wiedzy architektonicznej i inżynierskiej. Jakkolwiek nadal utrzymuje się jeszcze uporczywe przeświadczenie, że świat poza murami politechnik — to otwarte pole do stosowania szkolarskich formułek estetycz-



nych i matematycznych, życie przecież stawia coraz brutalniej swoje wymagania. Ładnie kreślić piórkiem i malować farbami wodnymi nie wystarcza, by pozyskać zamówienia. Klienci stawiają coraz trudniejsze wymagania co do sprawnego rozwiązania technicznego szczegółów, od których zależy rentowność budowli i przedsięwzięć w nich pomieszczonych. Sprawa ruchu ulicznego, oraz odpowiednio celowego powiązania różnych dzielnic miasta zbliża z drugiej strony urbanistę do ogólnych zagadnień sprawności w funkcjonowaniu złożonych zespołów gospodarczych.

Pojawiają się urbaniści, którzy posiadli umiejętność interpretacji potrzeb ekonomicznych na język techniczny i potrafią dostosować zasadnicze zręby urbanistyczne do wymogów powiązania całości w pewną więź funkcjonalną pod tym kątem widzenia. Jest to bezwzględnie krok naprzód w porównaniu z jałową urbanistyką klasyczną: technika wreszcie i w tej zapóźnionej dziedzinie przechodzi bezapelacyjnie na usługi gospodarowania.

Na tym etapie urbanistyka szczęśliwie się nie zatrzymuje. Ostatnie dziesięciolecie znamionuje powolne zacieśnianie więzów między planowaniem miejskim a posunięciami z zakresu reform społecznych. Sprawa załagodzenia nędzy mieszkaniowej szerokich rzesz ludności pracującej stanowi ten pomost. Wprawdzie przez czas dłuższy zagadnienie tanich, zdrowych mieszkań nie zahaczało wyraźnie w świadomości reformatorów o sprawę regulacji i przekształcenia całego środowiska przestrzennego miasta. Ideologia miast ogrodów staje się jednak punktem zwrotnym. Od tego czasu reformator społeczny nabiera śmiałości i staje się tym, który wyraźnie i w poczuciu własnego autorytetu dyktuje swoje żądania urbanistacie.

Jednocześnie rozszerza się podstawa naukowa dla socjologicznych podejść do urbanistyki. W tej dziedzinie najdonioślejsze są badania poczynania czikagoskiej szkoły socjologicznej tzw. kierunku *ekologii ludzkiej* (human ecology)<sup>1</sup>). Stara się ona wykryć zależności więzi społecznych, a przede wszystkim objawów patologicznych, w rozkładzie życia zbioro-

1) Zasadnicze koncepcje tego kierunku zostały wyłożone w książce zbiorowej, wydanej pod redakcją E. P a r k'a, pt.: *The City* (Chicago 1925).

wego, od środowiska materialnego miasta, od stanu jego zaniedbania i zabagnienia.

Jakkolwiek dociekania te są jeszcze naogół bardzo powierzchowne, pozwalają jednak na ograniczony choćby wgląd w głębsze skutki społeczne i kulturalne żywiolowych przeobrażeń środowiska przestrzennego miasta. Umożliwiają również przewidywania, jak dalece każda celowo przeprowadzona regulacja urbanistyczna może poprawić warunki bytu materialnego i duchowego szerokich rzesz ludności miejskiej, oraz jakie metody są w tej dziedzinie najbardziej wskazane do zastosowania. Urbanista musi być potrosze socjologiem. W przeciwnym razie będzie operował wyłącznie pojęciami sprawności technicznej, w najlepszym razie gospodarczej. Wzorowe rozwiązania techniczne mogą tylko stworzyć miasto bez treści. Umiejętne dostosowanie regulacji do potrzeb ściśle gospodarczych daje martwy zestrój mechaniczny, w którym niema miejsca na żywego człowieka.

Oczywiście pewne szersze koncepcje społeczne nie dojrzały jeszcze w wielu razach do pełnej realizacji. Nie znaczy to, jednak, by należało się ich wyrzec na rzecz postulatów zbanalizowanych, o wątpliwej celowości w świetle wyników głębszej analizy, na naukowych podstawach opartej. Zrozumienie potrzeb zdrowotnych mieszkańców jest już powszechne i wy-suwanie żądań w zakresie higieny nie wywołuje żadnych poważniejszych wątpliwości. Natomiast potrzeby społeczne jednostki ludzkiej są traktowane po macoszemu, nie znajdują uznania nawet w oczach tych, którym nie obce są ujęcia teoretyczne. Posługują się oni abstrakcjami ideowymi, z poza których nie dostrzegają konkretnego człowieka. Nie zdają sobie sprawy, że dla przeciętnej jednostki niezbędne jest wyżycie się w atmosferze bezpośrednich, intensywnych styczności w mniejszych grupach. To beztroskie życie towarzyskie, pozbawione bezpośrednich oddźwięków walki o byt, stanowi o zdrowiu duchowym. Współczesne środowisko miejskie niszczy tę sieć pajęczą współzycia zbiorowego <sup>2)</sup>. Należy je przeto celowo przerabiać w tym kierunku, by z powrotem wzmocnić o ile się da nadwątlone więzi. Urbanistyka w Stanach Zjednoczonych dojrzeła już do zrozumienia doniosłości tej sprawy.

<sup>2)</sup> Porówn. rozważania w notatce: Środowisko a praca społeczna. Przegląd Socjologiczny, t. IV, z. 1 — 2, 1936.



Tak samo w dziedzinie zagadnień kultury jesteśmy przede wszystkim zahypnotyzowani jej zewnętrznymi objawami: liczbą wydawnictw, aparatów radiowych, biletów, sprzedanych do teatrów i kin, oraz najbardziej widomymi wpływami oświaty na zdolności pojemne umysłu, zasób wiadomości, bystrość intelektualną. Nie zastanawiamy się nad skutkami kultury społecznej, zwłaszcza w jej umasowionej i zmechanizowanej postaci, na kształtowanie się osobowości ludzkiej, nie ujmujemy należycie związku jednostronnych wpływów kultury miejskiej z przejawami patologicznymi w życiu zbiorowym. I tu polityk urbanistyczny musi zdawać sobie dobrze sprawę z głębszych refleksów struktury kulturalnej miasta, ściśle związanej z warunkami, jakie stwarzają metody zabudowy i urządzenia przestrzeni miejskiej<sup>3)</sup>.

Rzecz zrozumiała, że uświadamianie sobie tak rozlicznych i odległych pozornie stron zagadnienia nie należy do rzeczy łatwych. Trudność budowania większości systematów o znaczeniu przede wszystkim praktycznym polega w obecnym stanie wiedzy na tym, że ujawnia się dotkliwy brak założeń teoretycznych, które nie były by nadto oderwanymi aksjomatami, ale stanowiły rzetelny pomost między syntezą naukową a rzeczywistością. Teoria społeczna żyje jeszcze w sferze abstrakcji, a wiedza praktyczna błądzi na swoją rękę wśród banalnych ujęć „zdrowego rozsądku“, nie docierając do istotnej treści zagadnień. Dotyczy to zwłaszcza wszystkiego, co planuje się dla podniesienia dobrobytu i szczęśliwości człowieka.

Z tym należy coprędzej zerwać i starać się o rozbudowę naukowych podstaw umiejętności praktycznych. Polityka urbanistyczna winna stanowić tego właśnie rodzaju pomost między różnymi gałęziami wiedzy społecznej a praktyką urbanistyczną.

## 2. *Żywiotowa rozbudowa miasta.*

Miasto współczesne jest nade wszystko tworem chaotycznym nagromadzonych produktów działania gospodarczego, warsztatów przemysłowych, przedsiębiorstw handlowych, przewozowych, kredytowych itp. Zrąb tego miasta uformował się

3) Porówn. uwagi na temat kultury miasta w artykule: Socjologia miasta, Przegląd Socjologiczny, t. III, 1935.

w dobie najsilniejszej dynamiki rozwojowej kapitalizmu, w epoce wolnej konkurencji, nieskrępowanego niczym indywidualizmu gospodarczego. Przemysłowiec, handlowiec, oraz kamienicznik budowali tak, jak im było dogodniej, licząc się tylko z kalkulacją korzyści, które przedsięwzięcia ich mogły przynieść na danym terenie. Niektóre miasta starsze, rozbudowane w wiekach minionych, ocalały częściowo od tej dewastacji. Dotyczyło to jednak raczej starych zaułków i to tylko w ograniczonym zakresie: wielkie domy - koszary, a czasami i kominy fabryczne przerywają linie starożytnych kamieniczek.

Już sam fakt, że rozstrzygała korzyść indywidualna przedsiębiorcy stwarzał dostatecznie wielki zamęt w strukturze szybko rozwijających się skupień miejskich. Momentem jednak, który doprowadza do ostatecznego rozbratu między interesem zbiorowości a jednostkowym działaniem gospodarczym jest załamanie procesów rozbudowy miasta poprzez przyzmat korzyści, jakie przynosi prywatnym posiadaczom terenów miejskich nieograniczone prawo własności indywidualnej.

Własność jest źródłem dwojakiego rodzaju dochodu: zysku przedsiębiorczego i renty. W życiu praktycznym nie zawsze dosyć jasno występuje rozgraniczenie tych dwóch odrębnych zupełnie kategorii gospodarczych. „Różnicę łatwo jednak uchwycić. Zyskiem nazywać będziemy wszelkie te formy dochodu przedsiębiorcy, gdzie dochód ten powstaje na skutek działalności przedsiębiorcy, jego sprawności, sprytu, umiejętności, itd., jeżeli natomiast dochód przedsiębiorca uzyskuje mimo swej bierności, jedynie dzięki warunkom społecznym, dzięki wzrostowi siły gospodarczej kraju, znaczenia jakie państwo posiada wśród obcych itd., to mamy rzecz prosta tylko do czynienia z tworzeniem się renty“<sup>4)</sup>.

Renta może przejawiać się w najrozmaitszych postaciach, wszędzie tam, gdzie wystąpi korzyść z posiadania pewnych przywilejów społeczno - gospodarczych. Każdy przywilej wynika zaś z ograniczonego przynajmniej monopolu. Renta jest więc zjawiskiem monopolistycznym. Obok tego odznacza się swoistą gradacją: rośnie w miarę wzrostu właściwości monopolowych, maleje w miarę zbliżania się ku granicy, przy któ-

4) K. Krzeczkowski: Z zagadnień polityki gruntowej. Samorząd Terytorialny, z. 1 — 2 z 1935, str. 10.

rej przywilej przestaje działać, natomiast konsument coraz łatwiej może uniknąć opłacania haraczu monopolistom (słowem powstaje swoboda substytucji).

Renta jest zawsze zjawiskiem monopolowym, choć stosunkowo rzadko monopolu zupełnego. Najczęściej znamy to zjawisko w postaci różniczkowej, w formie skali korzyści, na której szczeblach rozmieszcza się hierarchia gospodarza monopolistów od najsilniejszych do najsłabszych, od potentatów do tych, którzy chcą uszczknąć choć źdźbło z owego monopolu<sup>5)</sup>.

Tego rodzaju charakter ma przede wszystkim renta gruntowa ziemiska w klasycznym ujęciu Ricarda. Motywem zajmowania nowych terenów pod uprawę jest właśnie chęć uzyskania przez każdego następnego rolnika korzyści, które ciągną dotychczasowi monopolisci. Że prawo zmniejszającego się przychodu działa w kierunku intensyfikacji cen, to już stanowi okoliczność natury specjalnej, związaną z warunkami produkcji rolnej, a pomnażającą tylko i tak istniejącą rentę.

W zakresie renty gruntowej miejskiej własności monopoliczne występują z całą wyrazistością. Rozwój miasta, rosnący napływ ludności, oraz wzrost produkcji i obrotów handlowych napędza do kieszeni właścicieli parcel miejskich dochody, które płyną wyraźnie z przywileju posiadania, bez żadnej formy aktywności z ich strony. Nie wyklucza to oczywiście prób zwiększania dochodów bądź poprzez wzmacnianie monopolu i śrubowanie renty na danym obszarze, bądź poprzez rozpowszechnianie nadziei wielkich korzyści w najbliższej przyszłości i sprzedawanie innym renty zanim jeszcze gospodarzo mogła zaistnieć (w tak znacznym przynajmniej rozmiarze, jaki tkwi w cenie sprzedażnej). Na tym polega spekulacja, która komplikuje obraz stosunków, ale w niczym nie umniejsza prawdy podstawowej: że renta jest owocem ogólnego postępu gospodarczego, jest produktem społecznym, który inkasuje przypadkowy monopolista. Jest on zazwyczaj jednostką, która w niczym do pomnożenia bogactwa

5) Zagadnienie pozornej sprzeczności między charakterem monopolowym a różniczkowym renty dostatecznie oświetlił prof. K. Krzeczkowski, wytykając J. Schimlowi błąd zasadniczy, popełniony w książce jego: Renta gruntowa miejska, a polegający na nieuzasadnionym przeciwstawianiu tych pojęć (Samorząd Terytorialny, z 1 — 2 z 1935, str. 231 — 233).



i dobrobytu się nie przyczyniła. Przypadkiem znalazłszy się na drogach rozwojowych, stwarza cały legion trudności gospodarczych i klęsk społecznych.

Zanim przejdę do rozważania czynników, kształtujących rentę w konkretnych warunkach rozwoju miejskiego, chciałbym poświęcić parę słów sposobom przejawiania się renty.

W Anglii, gdzie właściciel terenu (nie tylko na wsi, ale i po miastach) nie zajmuje się zazwyczaj eksploatacją, ale oddaje ziemię w dzierżawę, renta występuje w jaskrawej postaci w czynszu dzierżawnym, a wzrost jej uwidacznia się w podwyższaniu tenuty przy każdorazowym odnawianiu kontraktów. U nas renta z terenów niezabudowanych występuje okresowo w cenie sprzedażnej przy przechodzeniu ich z rąk do rąk (w praktyce cena ujawniona bywa często fałszywa, strony podają kwoty zbyt niskie, ze względu na chęć zmniejszenia opłat i podatków). Renta z parcel zabudowanych jest już trudniejsza do przesłedzenia wobec zmian w zyskowności przedsiębiorstwa, jakim jest budynek. Przy istnieniu wolnego rynku mieszkaniowego, to jest wówczas, gdy sprawy nie komplikują ograniczenia ustawowe w zakresie ochrony lokatorów, renta tkwi w czynszu <sup>6)</sup> i wzrost jej wyraża się w podwyżkach komornego, nieuzasadnionych nowymi inwestycjami.

Ochrona lokatorów przeobraża oczywiście gruntownie stan rzeczy, przeciwstawiając monopolowi kamieniczników analogicznej natury przywilej lokatorski. Renta kapitalizuje się wówczas w tzw. „odstępnym“. Błędem jest jednak pożytywać odstępnę wyłącznie jako wydartą gospodarzom przez lokatorów „należną“ kamienicznikom rentę gruntową. Jest to bowiem w dużym stopniu renta innej natury, mianowicie r e n t a b u d o w l a n a.

Posiadacz budynku ciągnie korzyść odrębnego rodzaju, od korzyści ściśle sytuacyjnej (tj. z miejskiej renty różniczkowej wynikłej) wówczas, gdy z tych czy innych przyczyn ruch budowlany się nie rozwija, co wzmacnia monopol istniejących nieruchomości. Renta budowlana istniała już przed wojną w stosunku do domów robotniczych, ponieważ nie opłacało się

---

<sup>6)</sup> Według danych A. Spiethoff'a (Boden und Wohnung, str. 74 — 75), dotyczących m. Kolonii w 1910 r. w domach robotniczych na przedmieściu renta gruntowa stanowiła 10,6% komornego (przy rencie terenów, zajętych pod ogrody 1,8%), w śródmieściu dochodziła do 15%.

kierować kapitałów do budowania tanich mieszkań, wobec tego, że nierównie pokaźniejsze zyski przynosiły mieszkania większe, przeznaczone dla ludności zamożnej. Po wojnie renta budowlana rozszerzyła się na wszelkiego typu kamienice wobec powszechnego zastoju budownictwa. Przez parę lat powojennych odstępnie kalkulowane na izbę mało różniło się w zależności od dzielnicy. Tak ostry był głód mieszkaniowy, że różniczkowanie renty na przestrzeni miasta uległo czasowej niwelacji. Wkrótce jednak, w miarę zmniejszania się trudności mieszkaniowych dla ludności zamożniejszej i rozwoju przedsiębiorstw handlowych, biur itp. mieszkania w lepszych dzielnicach wzrosły w cenie. W odstępnym, za nie płaconym, równoległe z rentą budowlaną poczyna dochodzić do głosu właściwa renta gruntowa w swej postaci różniczkowej.

Rozważanie powyższe pozwoliło wyodrębnić nie uwzględniane zazwyczaj dostatecznie różnice, wynikające z monopolu własności ziemi, oraz monopolu własności budynków. W rozwoju miasta, jako całości, pierwszy jest donioślejszy, jakkolwiek drugi w pewnych okresach, zwłaszcza w dobie obecnej, może być bodaj dokuczliwszy dla szerokich rzesz ludności miejskiej. Nadal będą zajmował się wyłącznie prawie rentą ściśle gruntową, bo ona właściwie ukształtowała oblicze społecznego miasta i do walki z jej skutkami powołana jest polityka urbanistyczna. Z monopolem budowlanym polityk urbanistyczny może walczyć tylko pośrednio (np. przez ułatwienia rozbudowy dzięki wytworzeniu zapasu taniej ziemi). Właściwa polityka budowlana zależy jednak przede wszystkim od polityki kredytu publicznego.

1. **M o n o p o l p o ł o ż e n i a** jest niewątpliwie podstawowym czynnikiem w powstaniu renty gruntowej miejskiej. Skoro wiadomo, że dla uzyskania środków do życia trzeba kilku hektarów na rodzinę na wsi, a tylko 300 m<sup>2</sup> w okolicach Paryża, 16 m<sup>2</sup> w samym Paryżu, zaś 4 m<sup>2</sup> w śródmieściu New Yorku, — rozpiętość cen ziemi od paru groszy za metr kwadratowy na wsi do tysięcy złotych w śródmieściach wielkich miast znajduje dostateczne uzasadnienie pod kątem widzenia normalnego działania prawa podaży i popytu. Dodajmy do tego, że monopol gospodarczy terenu miejskiego pociąga za sobą analogiczne uprzywilejowanie go jako miejsca zamieszkania wobec wszystkich tych, którzy muszą lub pragną przebywać



w bliskości warsztatów pracy, bądź ośrodków handlowych i urzędowych.

Monopol zupełny utrzymuje się tylko w wypadkach wyjątkowych, gdy działają czynniki, przeszkadzające ucieczce z miejsc zbyt stłoczonych. Zazwyczaj istnieje możliwość wyboru między paru, niezbyt zresztą odległymi punktami. W parze z działaniem prawa substytucji powstaje renta różniczkowa, a więc zróżniczkowanie nasilenia monopolu w szeregu bliżej, lub dalej rozrzuconych punktów. Monopol prawie całkowity tworzy się wówczas, gdy na bruk miasta napływie wielka fala przybyszów, dla których narazie trudno znaleźć nowych pomieszczeń. Taki stan rzeczy bywa zazwyczaj krótkotrwały, bo zapobiega mu ożywienie budowlane. Dopiero zastój w tej dziedzinie stwarza już wspomniane nawarstwianie się renty terenowej i renty budowlanej.

Monopol mogą wytworzyć specjalne warunki topografii naturalnej, lub sztucznej, a więc szczupłość terenu, otoczonego wodą (wyspy), bagnami, bądź fortyfikacjami, a nawet liniami kolejowymi bez przejazdów (dwa ostatnie czynniki kształtowały ujemnie rozwój Warszawy przedwojennej). Te czynniki terenowe są zazwyczaj wykorzystywane przez monopolistów, którzy powiększają jeszcze moc działania monopolu. Stłoczenia w śródmieściu New Yorku na wyspie Manhattan, zwłaszcza na południowym jej cyplu, nie można złożyć całkowicie na karb wąskości samej wyspy. Przez całe dziesięciolecia tereny w górze Manhattanu były trzymane przez „silne ręce“, które nie oddawały do użytku nowych parcel póki dawniej objęte przez zabudowę nie pokryły się całkowicie wielopiętrowymi kamienicami.

W podobny sposób w Niemczech spekulacyjne towarzystwa terenowe przyczyniały się do zabudowy skrajów miast kamienicami wielopiętrowymi, wyższymi niż w śródmieściu i w jego najbliższych okolicach, tamując ekspansję dalej ku krańcom w postaci rozbudowy bardziej płaskiej. Badacz niemiecki Eberstadt ukuł pojęcie renty koszarowej (Kasernierungsrente) dla napiętnowania tego sztucznego monopolu na peryferiach miejskich.

Pojęcie renty koszarowej można rozszerzyć na wszelkiego rodzaju rentę, płynącą z bardzo silnie ugruntowanego monopolu terenowego, prowadzącego do daleko posuniętego stłocze-

nia ludności w wielkich kamienicach czynszowych. Występuje ona w postaci najbezwzględniejszej w stosunku do ludności robotniczej w pobliżu fabryk. Znajduje jednak wyraz również i w spekulacyjnej budowie kamienic dla sfer zamożniejszych, a ostatnio w rozpowszechnieniu wielkich hoteli rezydencjonalnych, szczególnie popularnych w krajach anglosaskich.

Charakter swoiście monopolistyczny posiada także *renta luksusowa*, to znaczy renta pochodząca stąd, że dana dzielnica z tych, czy innych względów staje się szczególnie pożądana na siedziby ludności bogatej. Dogodne położenie, obok przesłanek natury społecznej (zwłaszcza snobizmu) stwarza wysokie ceny terenów, należące niekiedy do najwyższych w mieście <sup>7)</sup>.

Odmienny typ renty stanowi *renta procederowa*, wynikająca z momentów opłacalności prowadzenia przedsiębiorstwa tylko w pewnych punktach miasta, tych zwłaszcza, w których można oczekiwać obfitego napływu klientów. Wielkie magazyny naprzykład powstają w dzielnicach o najbardziej ożywionym ruchu ulicznym i tereny pod nie zajęte należą do najdroższych w miastach rozwiniętych gospodarczo. Banki, biura administracji przemysłowej i handlowej, gabinety adwokatów i lekarzy, skupiając się w city, opłacają również milionowe haracze monopolistom terenów śródmiejskich.

2. Sposób, w jaki bywają wykorzystywane parcele i budowle miejskie, stwarza mozaikę cen terenów, właściwą topografii miast współczesnych. W miastach amerykańskich w odległości kilkuset kroków znaleźć można ziemie najdroższe i prawie najpośledniejsze <sup>8)</sup>.

Dzielnice handlu detalicznego i biurowe przynoszą najwyższą rentę w mieście gospodarczo wykształconym. Z kolei idą dzielnice hotelowe. Po nich następują dzielnice luksusowe, po tym kamieniczne, przeznaczone dla ludności średniozamożnej. W ślad za nimi okolice, w których osiadł drobny przemysł, wytwarzający towar bardziej wartościowy (np. krawiectwo), oraz podrzędniejsze sklepy. Dalsze miejsce w hierarchii renty

<sup>7)</sup> Jest też zupełnie możliwe istnienie renty koszarowo - luksusowej: szczupłość terenu, który przyciąga ludność zamożną, skłania do budowy wielkich bloków (a w Ameryce drapaczy chmur) z mieszkaniami zbyt drożymi.

<sup>8)</sup> W Chicago istnieją tereny, za które płaci się 1000 dolarów za metr kwadr., oraz tylko 5 dol. w odległości 60 metrów od siebie.



zajmują koszary robotnicze. Czysze są tu niewielkie, ale kompensuje je stłoczenie, wskutek którego kamienice przynoszą tu nieraz więcej dochodu na metr przestrzeni, niż w dzielnicach zamożnych — renta koszarowa może przewyższyć luksusową. Jednak niska wartość budowli, niepewność co do losu dzielnicy, gdy rudery ulegną zupełnemu zniszczeniu i przestaną przynosić zyski, niepełność z punktu widzenia spekulacji budowlanej, wreszcie ryzyko przy ściąganiu komornego, zwłaszcza w dobie kryzysowej — wszystkie te czynniki sprawiają, że dzielnice robotnicze stoją na końcu pośród dzielnic ściśle zabudowanych pod względem ceny ziemi. Ceny ku krańcom miasta obniżają się wraz z luźniejszą zabudową. W hierarchii rentowności ma znaczenie nietylko charakter użytkowania, ale również wysokość budynku, oraz zabudowana przestrzeń parceli. Dzielnice willowe, nawet zamożniejsze, mogą w zasadzie rozwijać się tylko na terenach tańszych. Tak samo przemysł, zwłaszcza większy, wymagający obszernych hal fabrycznych, składów i szop, rozległych dziedzińców. Wreszcie na ostatnim miejscu, na terenach zbliżonych już ceną do ziemi rolnej, bądź ogrodowej powstają małe domki robotnicze i drobne parcele ogródkowe.

3. Renta różniczkowa w mieście kształtuje się pod wpływem zasadniczego typu użytkowania. Typ ten znajduje się w funkcjonalnym związku z odległością od środka miasta. W miarę oddalania się od centrum renta maleje. **K o m u n i k a c j e** pozwalają na neutralizowanie odległości a tym samym rozproszanie monopolu na szerszej przestrzeni, obniżenie i mniejsze zróżniczkowanie renty. Tak przynajmniej rzecz się ma, gdy w grę wchodzi teren, wykorzystywany dla celów mieszkaniowych.

Środki komunikacji przełamują monopol terenów, położonych najbliżej miejsca pracy oraz w pobliżu dzielnicy interesów. Jeśli robotnik może dostać się z domu do fabryki w tym samym przeciągu czasu z odległości trzech kilometrów, co do niedawna pieszo z odległości jednego kilometra, będzie oczywiście poszukiwał tańszego, obszerniejszego i zdrowszego mieszkania.

Warunkami, od których zależy pożądany wpływ komunikacji, są szybkość, sprawność (częstość przejazdów, brak opóźnień itp.), oraz umiarkowana wysokość opłat za przejazd.

Zwłaszcza doniosły wpływ wywiera polityka taryfowa, stosowana przez przedsiębiorstwa przewozowe. W Ameryce, gdzie koncerty komunikacji miejskiej stosują naogół jednolite taryfy, niezależnie od długości przejazdu, ceny ziemi na krańcach wzrastają bardzo szybko. Moment rosnącego kosztu w miarę powiększania się odległości przestaje działać różniczkująco na rentę. W grę wchodzi tylko czas podróży. Natomiast taryfy strefowe, stosowane w Anglii, stworzyły znacznie większą gradację cen ziemi, w ścisłym związku z rosnącą odległością od centrum.

Wpływ niwelujący wysokość renty, jaki wywierają ułatwienia komunikacyjne, ogranicza się do dzielnic mieszkalnych. Jeśli chodzi o dzielnice pracy i ośrodki handlu oraz interesów, udostępnienie śródmieścia powoduje wzmożenie napływu pracowników i interesantów. Ceny ziemi w city rosną w miarę ulepszania środków przewozu. Doświadczył tego najsilniej bodaj New York w miarę rozbudowy sieci kolei podziemnych, zbiegających się zewsząd do paru punktów w południowej części wyspy Manhattan.

4. Przygotowanie terenów pod zabudowę przez wprowadzenie niezbędnych inwestycji (ulic, wodociągów, kanalizacji, elektryczności itp.), czyli uzbrojenie terenów wpływa w tym samym stopniu na decentralizację renty, co rozwój komunikacji. Skąpość ulic na krańcach miasta skupia rentę koszarną na niedostatecznych pod kątem widzenia potrzeb mieszkaniowych obszarach, które dzięki uzbrojeniu mogą być oddane pod rozbudowę.

W krajach, w których nie wolno budować przy ulicach nieurządzonych, renta miejska powstaje dopiero z chwilą uzbrojenia terenu. W naszych jednak warunkach wobec braku inwestycji gminnych i do niedawna odpowiednich przepisów, zmuszających osoby prywatne do wprowadzania ich przy parcelacji (co już w zasadzie korzystnie zmieniła nowela do prawa budowlanego z 1936 r.) budynki powstawały wszędzie w sferze zasięgu miasta, aczkolwiek zdała od ulic przygotowanych. Renta rozszerzała się na obszary, na których jeszcze nie powinna była się pojawić ze względu na ich niedojrzałość urbanistyczną. Natomiast place przy ulicach urządzonych uzyskiwały swoistą premię, która sprawiała, że ich ceny odstraszały w ostatecznym wyniku budujących. Inwestycje miejskie

pozostawały niewykorzystane, a ludność, przenosząca się na peryferie, zaludniała domy, pozbawione dobrodziejstw tych inwestycji, bo leżące przy ulicach nieurządzonych, lub w szczyrym polu.

Bank Gospodarstwa Krajowego (w latach 1935 — 1936) postanowił temu przeciwdziałać, udzielając kredytów tylko na budowę domów przy ulicach uzbrojonych (w wysokości 40% w śródmieściu, a 30 do 35% poza nim). Wywołało to oczywiście skoncentrowanie budownictwa na niewielu odcinkach i odpowiedni wzrost renty, proporcjonalny do uprzywilejowania kredytowego. Wskutek tego, że uzbrajanie nowych ulic odbywało się nadal powolnie, tym bardziej, że trzeba było przede wszystkim „dozbierać“ odcinki napół tylko urządzone, jesteśmy świadkami gwałtownego wzrostu cen ziemi na tych ulicach, które uzyskały swoisty monopol, oraz powiększenia rozpiętości w kształtowaniu renty różniczkowej. W wyniku ceny parcel wzrosły tak, że kredyty mogły pójść tylko na budownictwo o charakterze luksusowym lub w każdym razie wysokiej bardzo klasy, co doprowadziło całą akcję B. G. K. do absurdu z punktu widzenia celowości społecznej.

5. Wspominałem już mimochodem o spekulacji terenowej jako metodzie śrubowania cen ziemi bądź poprzez zagęszczanie korzyści monopolowych, bądź za pomocą rodzenia nadziei na przyszły wzrost renty. Pierwsza metoda polega na utrzymywaniu w ręku terenów, na których posiadaniu może innym osobom zależeć w bliższej, czy dalszej przyszłości. Właściciele terenów rolnych i ogrodniczych pod miastem są takimi właśnie biernymi spekulantami, oczekującymi aż rozwój miasta podejdzie do wrót ich ferm i folwarczków. Może tu jednak w grę wchodzić i czynna forma spekulacji. Towarzystwo terenowe (na wzór wykształconych w Niemczech przed wojną) zakupuje większe obszary na przedmieściu, część parceluje. Posiada monopol, bo innych parcel w sąsiedztwie niema. O takich „silnych rękach“ mówiłem przy zagadnieniu „renty koszarowej“.

Spekulacja, oparta na sprzedawaniu nadziei na wzrost renty, jest jeszcze szkodliwszą w wynikach. Ściąga kapitały, poszukujące lokaty, przez stworzenie złudzenia, że wystarczy poczekać a rozprzedawane tereny osiągną niezwykle premie i wzrosną ogromnie w cenie. Zazwyczaj jednak cena sprzedaż-



na obejmuje już wzrost renty na wiele lat naprzód i oczekiwania nabywcy nie realizują się wcale. Mnóstwo parcel, zakupionych w celach lokacyjnych i spekulacyjnych, zostaje wycofane z pod użytku rolniczego, a nie bywa zabudowane. Kupujący z zamiarem budowania przepłaca, unieruchamia w ziemi znaczną część kapitału, poczym staje wobec niemożności wykończenia budowli. Osiedla rozwijają się bezplanowo w postaci grup domków rzadko rozrzuconych wśród pustych parcel.

Takie są koleje organizowanych z hałaśliwą reklamą różnych miast i przedmieści ogrodów, których namnożyło się bez liku w dobie powojennej. Przyczyniły się one do rozproszania renty miejskiej na tereny zupełnie niedojrzałe. Raz przeszczepiona na takie obszary, renta gruntowa, a raczej jej cień idealny, renta przewidywania, wykazuje swoistą uporczywość. Ci, którzy ulokowali kapitały w pustych parcelach wołają czekać latami, niż trochę stracić, sprzedając w chwili, gdy ceny zaczynają się chwiać. Dlatego, mimo obciążeń podatkowych i innych, mimo strat, jakie przynosi kapitał, leżący martwo i nieprocen-tujący, ceny utrzymują się długo na nieuzasadnionym poziomie, w wyjątkowych tylko wypadkach spadają znacznie poniżej wysokości z okresu, poprzedzającego spekulację. Każda fala spekulacyjna rozprzestrzenia rentę na tereny coraz odleglejsze.

Ale spekulacja na rodzeniu nadziei nie ogranicza się do krańców miasta. Jeszcze szkodliwsza bywa w centrum, w dzielnicach gęsto zabudowanych. Ostatnie dziesięciolecie przyniosły (zwłaszcza w Ameryce i w krajach zachodu Europy) gwałtowny rozwój ośrodków handlowych, w których renta gruntowa osiąga najwyższy poziom. Nadzieje wyprzedzają tu rzeczywiste możliwości na wiele lat naprzód.

Budowa drapaczy chmur umożliwia intensyfikację użytkowania przestrzeni. Każdy drapacz powoduje ogromny wzrost ceny ziemi, ponieważ powstanie jego rodzi przekonanie, że wszystkie parcele okoliczne będą w niedalekiej przyszłości przynosiły te same zyski, co działka, na której stoi. Może to w zupełności nie odpowiadać istniejącemu stanowi rzeczy, czy nawet najwyższym rozmiarom wzrastającego zapotrzebowania na lokale biurowe. Może również być nie do zrealizowania z przyczyn natury technicznej, bo niesposób budować wielu drapaczy tuż obok siebie. Takie przecie ścisłe kalkulacje przyszłych korzyści nigdy prawie w grę nie wchodzi, gdy za-

panuje duch spekulacji. Te same prawa rządzą oficjalną giełdą papierów, co niewidoczną giełdą terenową, która różni się tym tylko, że o ile haussy są równie gwałtowne, o tyle baissy są powolniejsze, a ostateczne załamania wywołują dopiero bankructwa i licytacje.

Z tą niezwykle siłą działania momentu nadziei w kształtowaniu cen ziemi oraz z uporczywością utrzymywania się ich mimo długotrwałych niesprzyjających nawet okoliczności musi liczyć się polityk urbanistyczny. Nietylko budowa drapacza chmur, ale nawet wydanie pozwolenia na wznoszenie wyższych gmachów może trwale zrewolucjonizować ceny w śródmieściu i podnieść je do poziomu, nieuzasadnionego zarówno przez aktualny poziom dochodów z nieruchomości, jak i ze względu na później precyzowane widoki rentowności w ciągu najbliższych lat kilku czy kilkunastu.

Trzeba sobie zdawać sprawę z istnienia coraz bardziej zorganizowanego zastępu sprytnych i zręcznych jednostek, których głównym zajęciem jest uprawianie spekulacji terenowej<sup>9)</sup>. U nas stosunki są jeszcze słabo wykrystalizowane, ale w Stanach Zjednoczonych<sup>10)</sup> specjalista handlu nieruchomością czyli tzw. *realtor* jest już zdawna potężnym promotorem nadającym nieraz kierunek działalności gospodarczej całego skupienia miejskiego, oraz kształtującym jego oblicze zewnętrzne, niekiedy sprzecznie z rozwojem celowym i zorganizowanym. I u nas zresztą chaotyczna rozbudowa przedmieść i okolic podmiejskich jest owocem pozostawienia wolnej ręki spekulacji terenowej, choć nie tak potężnej i zgoła niezorganizowanej. W obecnym stanie rzeczy będzie trzeba całych dziesięcioleci i milionowych kapitałów publicznych, na odrobienie skutków kilku czy kilkunastu lat, w ciągu których spekulanci żerowali z całą swobodą, nie znajdując żadnych przeszkód na swojej drodze. Owszem spotykali się często z poparciem władz jako „twórcy“ nowych miast i osiedli, które albo wcale nie po-

9) Wynagrodzenie za wysiłki, poniesione przy udostępnieniu terenów, stanowi drobną część zysków spekulacyjnych. Nie może stanowić legitymacji celowości instytucji. Oczywiście stosunki ulegają zmianie, gdy parcelant musi wprowadzać ulepszenia natury zasadniczej i działa pod kontrolą organów samorządowych.

10) Porówn. artykuł: Spekulacja terenowa w miastach amerykańskich Samorząd Terytorialny, z. I z 1934 r.



wstały, albo rozwijały się cherlawo, w sposób urbanistycznie kaleki.

Przejawom działania renty gruntowej, oraz spekulacji terenowej poświęciłem nieco więcej uwagi, ponieważ zrozumienie zasadniczych objawów prywatnego władania przestrzenią miejską jest nieodzowne dla głębszego wglądu w procesy żywiolowego kształtowania się struktury miejskiej.

Podział miasta na różne rodzaje zabudowy zależy od ich opłacalności, tj. od wysokości haraczu, jaki mogą zapłacić przedsiębiorcy i mieszkańcy posiadaczowi ziemi w postaci czynszu dzierżawnego albo ceny parceli. Przewidywanie wzrostu renty śrubuje dodatkowo i tak wygórowane stawki.

Tanie tereny zostają usunięte poza zasięg właściwego skupienia miejskiego. Rozwój komunikacji, podejmowany w imię interesów koncernów spekulacyjnych, lub zrzęcznie przez nie wykorzystywany (gmina i przedsiębiorstwa publiczne aż nadto często pracują nieświadomie na ich rachunek) sprzyja rozszerzaniu się haraczu renty na coraz dalsze dzielnice. W wyniku tej żywiolowości szerzenia się renty budownictwo tanich mieszkań dla ludności pracującej staje się niemożliwe, tam nawet, gdzie (nie tak jak u nas) kredyt jest tani i koszty budowy nie stoją na przeszkodzie. W Londynie planuje się pokrywanie sklepieniami betonowymi torów kolejowych i wznoszenie nad nimi domów robotniczych, albowiem ceny ogromnej, chaotycznie i w znacznym stopniu rudery zabudowanej powierzchni miasta tak są już wygórowane, że nie opłaca się budowa nawet bardzo stłoczonych bloków mieszkalnych. Nadzieja ekspansji przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych oraz kosztownych kamienic utrzymuje wysokie ceny ziemi w szerokim promieniu dokoła śródmieścia, jakkolwiek realizacja w ten sposób wyśrubowanej renty może rozkładać się na długie dziesięciolecia.

Istniejące koszary i rudery mieszkalne są konsekwencją tego stanu rzeczy. Koszary opłacają się dzięki stłoczeniu ludności, choćby płacącej niskie czynsze. Rudery, walące się i nie naprawiane utrzymują się na terenach nawet drogich, dopóki nie ustąpią nowym budowlom. Ten okres przejściowy może trwać całe lat dziesiątki, bo właściciel parceli będzie zadowolony z nędznym dochodem z rudery, oczekując urzeczywistnienia swoich optymistycznych kalkulacji. W Stanach Zjednoczonych



śródmieście bywa zazwyczaj otoczone szerokim pasem takich dzielnic podupadłych (blighted areas), które, dopóki nie dokonana się przewidywany najazd przemysłu czy przedsiębiorstw handlowych, są w międzyczasie siedliskami nędzy, chorób i występku. U nas podobny charakter mają zapuszczone przedmieścia, na które wdziera się budownictwo powojenne, zaspakajające zapotrzebowanie ze strony ludności zamożniejszej.

Intensyfikacja renty w śródmieściu stanowi ciężar, który spada przede wszystkim na barki życia gospodarczego. W Anglii partia liberalna wciąż buntuje się przeciw cichemu wspólnictwu arystokracji angielskiej, która z założonymi rękami uczestniczy w zyskach przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych po przez nieustanny wzrost czynszów dzierżawnych. W ostatniej instancji płaci konsument, kupując towar obciążony rentą, zwłaszcza owa szara masa spożywców, która ponosi zazwyczaj najwięcej wszelkich ciężarów pośrednich, a której równocześnie ta sama renta utrudnia możliwość uzyskania znośnych warunków mieszkalnych.

Spekulacja, rozszerzająca zasięg renty na krańce miasta (spekulacja ekstensywna), wywołuje zbyteczną urbanizację terenów rolnych, podcina podstawy bytu ogrodnictwa podmiejskiego, powoduje bezplanową zabudowę, nieraz takich terenów, które powinny być wykluczone z pod zabudowania ze względu na swój ujemny charakter zdrowotny. Wreszcie koszt inwestycji na obszarach rzadka i bezplanowo zamieszkanym wzrasta niepomierne.

Miasto z jednej strony zbytecznie ścieśnione, jest z drugiej strony równie bezcelowo rozrzucone. Poszczególne części są źle powiązane. Naprawiać błędy jest szczególnie trudno, biorąc pod uwagę wyśrubowanie cen ziemi, które władze publiczne muszą płacić, aby zdobyć skrawki terenów na uporządkowanie sieci komunikacyjnej, zapewnienie minimum wolnej przestrzeni, powierzchowną choćby sanację bagna stosunków mieszkaniowych.

Struktura miasta jest wynikiem jednoczesnego działania dwóch nieskojarzonych sił gospodarczych: wolnej konkurencji w zakresie narastania warsztatów pracy i ośrodków aktywności ekonomicznej, oraz monopolu w dziedzinie rozporządzania terenami. Z ciągłego ścierania się antagonizmów na tle tym wyrastających zrodził się chaos, któremu równego żadna prawie

inna dziedzina nie zna, zważywszy, że owocem zamętu są twory materialne, nagromadzenia budynków i ulic, posiadające trwałość, przewyższającą inne pomniki gospodarki kapitalistycznej.

Jeśli istnieje w strukturze miejskiej pewien ład, umożliwia jego powstanie fakt że na niektórych odcinkach interesy przedsiębiorcy i właściciela terenu są zbliżone, a nawet wręcz jednakowe. Tylko dzięki temu może wykrystalizować się w pewnych dziedzinach swoista planowość funkcjonalna miasta, występująca z większą wyrazistością w krajach o dojrzałej strukturze gospodarczej i znacznym natężeniu procesów ekonomicznych, niżli w krajach zacofanych. Z tej w pierwszym rzędzie przyczyny nasze miasta przedstawiają obraz większego chaosu strukturalnego, aniżeli miasta amerykańskie i zachodnio - europejskie.

Ład mechaniczny, który tkwi w pewnych elementach struktury miasta społecznego, wyrasta na tle poszukiwania przez jednostki aktywne gospodarczo najodpowiedniejszych warunków splecenia swojej działalności z działalnością innych. Stwarza to z jednej strony swoistą samorzutną celowość gospodarczą różnych ośrodków miejskich, z drugiej strony powiązanie funkcjonalne poszczególnych części miasta.

Trzeba jednak mieć na uwadze, że na takie planowe umiejscowienie swojej aktywności w dogodnych gospodarczo punktach mogą pozwolić sobie tylko interesy ekonomicznie silne, zdolne dyktować swoje postulaty. One tylko mogą położyć rękę na terenach im potrzebnych i nie obawiać się szantażu ze strony właścicieli tych terenów i spekulantów, albo bez targów opłacać wysokie haracze.

Większy przemysł, przedsiębiorstwa handlowe o rozwiniętych obrotach, banki, wielkie hotele, wreszcie rezydencje plutokracji i kamienice dla ludności zamożniejszej potrafią stworzyć swój własny porządek urbanistyczny, który nie poddaje się działaniu renty gruntowej. Owszem podporządkowują ją sobie, tworzą bowiem nowe wartości i ich trwanie nadal od siebie uzależniają. Natomiast interesy gospodarczo słabe, a więc drobny przemysł, sklepy, instytucje społeczne a zwłaszcza mieszkania ludności robotniczej i pracowniczej nie mogą marzyć o najwłaściwszej lokalizacji w nieskrępowanym przez interwencję władz rozwoju stosunków. Zapelniają niejako luki między użyt-



kami bardziej gospodarczo korzystnymi, zawsze gotowe im ustąpić z chwilą, gdy renta wzrośnie do poziomu, przy którym mogą utrzymać się interesy mocne gospodarczo. Często ratuje je tylko stłoczenie: renta koszarowa musi przewyższyć luksurową i procederową.

Obok pewnej stabilizacji w strukturze miejskiej mamy jednocześnie do czynienia z ogromną płynnością, która w ostatnich dziesięcioleciach znacznie wzrosła. W krajach o szczególnie rozwiniętym procederze spekulacji terenowej, a zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, gdzie przybiera ona chwilami rozmiary siły żywiołowej, jesteśmy świadkami ciągłych przesunięć w strukturze miejskiej. Dynamika owa może w krótkim przeciągu czasu zachwiać kruche podstawy ładu funkcjonalnego miasta.

Zjawiskom statyki i dynamiki strukturalnej miast warto przyjrzeć się nieco bliżej.

Jak już była mowa, centrum miasta, c i t y, stanowi przestrzeń najbardziej wygórowanych cen ziemi. Tutaj grupują się wielkie magazyny w punktach najintensywniejszego ruchu ulicznego. W pobliżu wznoszą się wielkie hotele, powstają kosztowne restauracje, oraz lokale rozrywkowe. Banki, przedsiębiorstwa ubezpieczeniowe, biura agentów i maklerów skupiają się w pobliżu giełdy, albo w sąsiedztwie portu. Biura administracji przemysłowej, przedstawicielstwa i biura sprzedaży zajmują lokale w budynkach na granicy dzielnicy wielkich interesów i handlu detalicznego.

Podział śródmieścia według różnych typów przedsiębiorstw bywa często precezyjny i celowy gospodarczo. Przedsiębiorstwa jednego typu grupują się obok siebie. Klient wie z góry, co na jakiej ulicy może znaleźć. Istnieje wyraźna segregacja według typu przedsiębiorstwa, nawet kategorii społecznej, zależnie od tego, o jaką klientelę różne sklepy dbają. W Londynie Old Bond Street jest bardziej „wyłączna“, niż przedłużenie jej New Bond Street. Inny charakter mają domy towarowe na Regent Street oraz na Oxford Street bliżej Hyde Park'u, niż te, które znajdują się we wschodniej części Oxford Street: ceny są wyższe, kupuje tu publiczność, dbająca o markę towaru. W Paryżu wielkie bulwary koło Opery koncentrują śmietankę handlu detalicznego. Niedaleko na rue de Rivoli, zwłaszcza w sąsiedztwie Hal, znajduje się natomiast ośrodek najędźniejszej tandety.

Śródmiejskie dzielnice handlowe związane są z zamożną



klientelą. W ślad za wędrowną ludnością bogatszej ku krańcom miasta, dzielnice te przesuwają się również. W Londynie dawno już przeniosły się na West End, w New Yorku w ciągu stulecia wędrowały stopniowo w górę wyspy Manhattan wzdłuż Piętej Alei. Natomiast centrale wielkich interesów kredytowych i hurtowych pozostały w tyle. City londyńska dokoła Giełdy i Banku Anglii, Downtown New Yorku z sercem przy Wall Street — oto najlepsze przykłady separacji różnych części dzielnicy handlowej. W Berlinie od Alexanderplatz aż po Kurfürstendamm rozciągają się ośrodki dawnej jednolitej dzielnicy handlowej: wielkie magazyny o cenach popularnych, oraz biura przemysłowe i przedsiębiorstw hurtowych zajęły Alexanderplatz najbliższy proletariackim dzielnicom wschodnim, oraz ośrodkom przemysłowym. Na Leipziger Strasse pozostały banki i wielkie interesy. Wzdłuż Kurfürstendamu, po osi przesuwania się dzielnic zamożnych ku zachodowi, rozmieściły się zbyt liczne magazyny, oraz lokale rozrywkowe.

Jakkolwiek rządzony i kierowany przez silne grupy interesów, proces przesuwania się dzielnic handlowych wywołuje zazwyczaj mnóstwo powikłań, które zacierają bardziej wyraziste linie struktury wewnętrznej miasta. Komplikuje sprawę nadmierna spekulacja na wzroście wartości terenów, co do których rodzi się przeświadczenie, bardzo często zbyt optymistyczne i nieuzasadnione, że wejdą w skład nowej dzielnicy. W Ameryce całe ulice nie zabudowują się porządnie w oczekiwaniu na zbliżenie się śródmieścia i powstanie wzdłuż nich lasu drapaczy chmur.

Jaki taki ład, związany ze stabilizacją stosunków, zaczyna się zacierać z chwilą, gdy wejdą w grę pierwiastki dynamiczne. Dotyczy to w większym jeszcze stopniu dzielnic mieszkalnych, niż handlowych.

W dzielnicach mieszkalnych ład ten dotyczył, jak wspomniano siedzib ludności zamożnej. Wyparta z okolic śródmieścia przez wzrost cen ziemi, rozbiega się ona po okolicach podmiejskich i lepszych przedmieściach. Na miejscu dawnych rezydencji powstają magazyny, kamienice luksusowe, hotele. Czasem całe dzielnice podupadają, stają się siedzibami proletariatu, dopóki city nie wkroczy na te tereny.

Przesuwanie się liczniejszych rzesz ludności ku krańcom odbywa się chaotycznie pod znakiem spekulacji terenowej i bu-

dowlanej. Coraz dalej od śródmieścia odtwarza się taka sama, jak dotąd przypadkowa mozaika dzielnic średniozamożnych i ubogich na terenach, które nie mogą wejść w obręb najkorzystniejszych sposobów użytkowania i wysokich wartości. Wielka kamienica koszarowa czy hotel rezydencjonalny dla ludności zamożniejszej stanowi ten ideał, który starają się zrealizować właściciele parcel dogodnie położonych. W tej dziedzinie występuje to samo nadmierne nasilenie przewidywań co do widoków rozwojowych, które objawia się w przygotowaniach terenów pod nowe dzielnice handlowe. Wszelki mniej korzystny stan zabudowy staje się na lepszych terenach wyłącznie prowizorycznym.

Ład funkcjonalny w strukturze miasta współczesnego występuje tylko w stosunku do silniejszych grup interesów. W związku z tym pojawia się wyłącznie w skupieniach mocniej gospodarczo rozwiniętych. Procesy przemian dynamicznych łatwo mogą zakłócić ten ład, wprowadzić element niepewności i oczekiwania, który sprawia, że porządek rzeczy nabiera właściwości płynnych i cech tymczasowych.

Tak przedstawiają się sprawy w krajach wysoko gospodarczo rozwiniętych, w których struktura miast była samorzutnie uporządkowana i większe są widoki zrealizowania przewidywań co do powodzenia różnych posunięć spekulacyjnych, niżeli u nas. Dlatego w naszych warunkach trzeba odnosić się ze szczególnym sceptycyzmem co do możliwości powstawania samorzutnego ładu w strukturze miasta pod wpływem swobodnego działania inicjatywy prywatnej.

Ład, o którym ciągle była tu mowa, nawet gdy jest możliwy do osiągnięcia, nie jest zresztą zdolny zadowolić polityka urbanistycznego. W najlepszym razie jest porządkiem ściśle materialnym, nie uwzględniającym najbardziej podstawowych potrzeb mieszkańców miast, zwłaszcza najliczniejszych rzesz pracowniczych, słabych gospodarczo i niezdolnych do dyktowania swoich żądań w swobodnej rozgrywce interesów.

Polityka urbanistyczna winna liczyć się z zasadniczymi elementami tego porządku gospodarczego wówczas, gdy w grę wchodzi zagadnienia ściśle ekonomiczne, choć i tu musi zabierać głos w obronie brutalnie na plan dalszy spychanych interesów natury ogólnej. W walce natomiast o celowe przekształcenie warunków środowiska szerokich rzesz ludności miejskiej polityk



urbanistyczny powinien wytknąć sobie własne cele i zmierzać do nich konsekwentnie, poddając ścisłej kontroli wszystkie drogi samorzutnego rozwoju i przelamując w razie potrzeby opór indywidualizmu gospodarczego, zwłaszcza w zakresie monopoli terenów i z nim związanej spekulacji.

### 3. *Rozwój koncepcji urbanistycznych.*

Rozwój myśli urbanistycznej znakomicie odzwierciadla rozszerzenie się widnokręgów od zagadnień planowania monumentalnego, poprzez coraz właściwsze ujmowanie problemów gospodarczych aż do ujęć pod kątem widzenia postulatów przebudowy środowiska społecznego miasta.

Ś r e d n i o w i e c z e wytworzyło zwarte kompleksy miejskie, odpowiadające zorganizowanym społecznościom, które stanowiły mocny zrąb całego ówczesnego życia miejskiego. Pogmatwana na pierwszy rzut oka sieć zaułków, posiadała w swoim czasie swoistą celowość, z której urbanista społeczny nie może zdać sobie sprawy.

Niemniej społeczno - gospodarcze podstawy miasta średniowiecznego poczęły zanikać już na zaraniu czasów nowożytnych. W dobie, w której wczesny kapitalizm jął stłaczać do miast rzesze przybyszów ze wsi, po mieście średniowiecznym pozostały tylko ślady materialne w postaci zagęszczenia budynków w obrębie murów obronnych, niezorganizowanych przedmieść poza murami, oraz równie szkodliwe ślady psychiczne, przejawiające się w uporczywej wierze w potrzebę utrzymywania nadal istniejących form intensywnego skupienia. Ograniczenia militarne, mury forteczne XIX wieku nie mało przyczyniły się również do utrzymania owych średniowiecznych nawyków zagęszczonej zabudowy.

Wewnętrzna treść funkcjonalną miasto średniowieczne straciło tedy już w dobie poprzedzającej rewolucję przemysłową. Posunięcia urbanistyczne dokonane w międzyczasie, jakkolwiek na oko niezwykle efektowne, nie wiele potrafiły wnieść ładu do komplikującej się żywiłowo struktury miejskiej. W dobie o d r o d z e n i a i k l a s y c y z m u monarchowie i książęta wznoszą po miastach wspaniałe budowle, tworzą place, otwierające widok na monumentalne fasady, planują wspaniałe aleje, które dają znakomite perspektywy na pałace i ko-



ścioły. Wiele zaułków i starych, stłoczonych budowli zostaje zrównanych z ziemią, by ustąpić miejsca tym poczynaniom monumentalnym. Miasto jednak, jako całość, zostaje nietknięte, co najwyżej okaleczała w swoje strukturze funkcjonalnej przez owe akty woli monarszej niepowiązane z nim w harmonijną całość. Wystarczy uświadomić sobie, że kompleks obecnego Placu Marszałka Piłsudskiego, Ogrodu Saskiego i Hał Mirowskich (dawnych koszar) był takim właśnie pierwszym (i jedynym wykończonym) kompleksem urbanistyki monarszej. Ani ze Starym Miastem, ani z Krakowskim Przedmieściem nie wiązał się organicznie. Zaciążył następnie w sposób fatalny na dalszym rozwoju Warszawy, zarówno w kierunku zachodnim, jak zwłaszcza południowym: trudno było wymyślić bardziej złośliwą przeszkodę w postaci bezsensownie umieszczonego parku.

Gdyby sięgnąć do miast zachodu, w których monarchowie nie poprzestawali na pałacach, na krańcach miast rozmieszczonych, ale przebudowywali również śródmieście, mało znalazłoby się tak szczęśliwych rozwiązań, jak w Paryżu Ludwików, czy w Nancy Stanisława Leszczyńskiego. W najlepszym zresztą wypadku śródmieście zyskiwało przezstrzeń, która w dalszym rozwoju miasta stanowiła niezwykle pomyślną okoliczność, natomiast dzielnice mieszkalne pozostawały nadal w labiryncie wąskich średniowiecznych uliczek. Nowe dzielnice rozwijały się na wzór dawnych. Ludność, proletaryzująca się w masie swojej coraz bardziej, zagęszczała się w tych zaułkach.

Powstający kapitalizm bądź stłoczył dodatkowe zastępy ludności pracującej w dawnych murach, bądź powołał do życia nowe skupienia na pustkowiach. Obudowane dokoła fabryk, stanowiły one chaotyczne zazwyczaj zbiorowiska lepianek, baraków i ruder. Renta koszarowa w najbliższym sąsiedztwie warsztatów pracy wywołała zagęszczenie budowli, niemniejsze od stłoczenia w miastach epok minionych. Ulice, zabudowywane przez spekulantów w gorączkowym tempie, były tycone bez planu, bez powiązania. Niekiedy powstają kręte zaułki, których racji bytu dojść trudno.

Najkorzystniej jeszcze sytuacja przedstawiała się wówczas, gdy władze wcześniej narzuciły schemat szachownicy ulic, jak rzecz się miała w Stanach Zjednoczonych. W żadnym jednak razie nie troszczono się o zdrowotne warunki zabudowy, o odpowiedni dostęp powietrza i słońca. O zarezerwowaniu wolnych

przestrzeni nie było mowy. Domy pokrywały maksimum powierzchni skąpych rozmiarów działek.

Miasto także rozwijało się w postaci szeregu słabo ze sobą powiązanych osiedli, skupionych dokoła kompleksów fabrycznych. W podobny sposób zabudowywały się przedmieścia miast starych: jedynymi osiami, orientującymi wówczas rozwój, były gościńce, wychodzące z miast.

Pewien ład wprowadza dopiero rozwój ośrodków handlowych, oraz powstawanie nowych dzielnic dla rosnącego zastępu mieszczaństwa. Dzielnice handlowe wykorzystują zazwyczaj arterie i place, wytyczone w okresie urbanistyki renesansowej i klasycznej. Rynki staromiejskie bywają opuszczane przez handel wskutek swojej ciasnoty. Rzadko które miasto posiada w tej dziedzinie tak pomyślnie warunki w zakresie stabilizacji centrum handlowego, jak Kraków.

Rozwój nowych dzielnic mieszkalnych odbywa się pod znakiem kontynuowania dawnych wzorów klasycznych, jedynie w postaci umniejszonej, dostosowanej do skromniejszych kieszeni. Mieszczaństwo, wpatrzone w ideał rezydencji magnackiej XVIII w., dążyło do posiadania, jeśli nie równie okazałych oddzielnych pałacyków, to w każdym razie obszernych mieszkań w monumentalnych kamienicach przy szerokich, prostych ulicach. Ten ideał demokratyzuje się coraz bardziej, dostosowuje do coraz skromniejszych wymagań średniego mieszczaństwa. W rezultacie wytwarza się śródmieście mieszkalne, pozbawione wyrazu, zabudowane wysokimi, nibyto - monumentalnymi, a w rzeczywistości brzydkimi i pretensjonalnymi kamienicami. Stanowi ono jednak krok naprzód w dziedzinie zdrowotnej w porównaniu ze starymi częściami miasta. Kontrastuje również jaskrawo z dżunglą przedmieść robotniczych.

Wiek XIX jest epoką, w której niknie większość koncepcyj urbanistycznych wieków minionych, nie pojawiają się natomiast nowe. Laissez-faire święci triumfy w dziedzinie zabudowy miasta. Właściciele terenów wykorzystują swój monopol w sposób możliwie pełny a utylitarny. Sieć uliczna odzwierciedla to znakomicie. Większość arterii, to bądź stare gościńce, nieregularnie przecinające miasto, bądź bardziej już prawidłowe dawne miedze i ścieżki wśród ogrodów, które przeobraziły się



w ulice<sup>11)</sup>. Przecznic często brak, powstawały bowiem tylko wówczas, gdy były konieczne dla przeprowadzenia miejscowej parcelacji. Wiązą się z tym duże rozmiary bloków budowlanych, które stanowią klęskę naszych miast, stwarzają bowiem nadmierną głębokość podwórz i zabudowanie szeregiem oficyn, przybudówek i szop, ukrytych dla oka, a pozwalających na wszelkiego rodzaju przekroczenia przepisów budowlanych oraz wykorzystywanie terenów dla celów najnieodpowiedniejszych w dzielnicach mieszkalnych (fabryczki, składy itd.).

Nieliczne tylko miasta podejmują rekonstrukcję sieci ulicznej, czerpiąc przeważnie natchnienie ze wzorów klasycznych. Na czoło wysuwa się tu Paryż, w którym, najkonsekwentniej wzory te zastosowano, rozwijając założenia urbanistyczne doby Ludwików, oraz Napoleona. Śmiałe plany H a u s m a n n'a burzą całe dzielnice pogmatwanych uliczek, stwarzając szerokie bulwary, otwierające nowe perspektywy na odpowiednio ugrupowane budowle publiczne.

Jakkolwiek bulwary średnicowe i okrężne zręcznie powiązały niektóre ważniejsze ośrodki miasta, oraz dały możliwość stworzenia nowych przy świeżo powstałych rozdrożach (carrefours), trzeba jednak uświadomić sobie, że Haussmann nie myślał zasadniczo o konstruowaniu jakiegoś nowego, zwartego kompleksu urbanistycznego. Chodziło mu w pierwszym rzędzie o oczyszczenie śródmieścia z wąskich uliczek, w których łatwo było budować barykady. Natchnienie czerpie z klasycznych wzorów perspektywicznych. Drugie cesarstwo tworzyło sobie wielki pomnik z całego Paryża.

Przy sposobności rozwinęła się pierwsza na tak wielką skalę w Europie spekulacja terenowa i budowlana dokoła placów, które leżały na linii nowych arterii. Wzdłuż szerokich bulwarów powstają luksusowe kamienice. Warunki mieszkaniowe ludności zamożniejszej znacznie się poprawiają. Proletariat zostaje natomiast zepchnięty głębiej jeszcze w zaułki.

Dzieło Haussmann'a pochłonęło miliardy i prawie trzy ćwierci stulecia. Powiązało Paryż siecią arterii komunikacyjnych, dzięki czemu miasto jest w chwili obecnej w sytuacji stosunkowo dosyć korzystnej, jeśli chodzi o regulację ruchu ulicznego. Jednocześnie jednak skupiło wysiłki na reprezen-

<sup>11)</sup> O. Sosnowski: Powstanie, układ i cechy charakterystyczne sieci ulicznej na obszarze Wielkiej Warszawy. Warszawa, 1930.



tacyjnych skrawkach śródmieścia. Poza frontami bulwarów utrzymał się stary Paryż ze wszystkimi właściwościami miasta zacofanego rozwojowo. Gorzej jeszcze: poza murami potworna paryska „banlieu“ nie spotkała się z żadnymi utrudnieniami. Roziała się dokoła miasta — zaniedbana, zabudowana chaotycznie, niepowiązana, bez odpowiedniej sieci ulicznej i komunikacji.

Większość wielkich miast nie zdobyła się nawet na wysiłek Paryża. Może najwięcej stosunkowo zrobiono w Wiedniu, obracając dawne fortyfikacje na Ringi, zabudowane harmonijnie gmachami publicznymi. W innych stolicach ograniczano się do wznoszenia barokowych, czy klasycznych wielkich budowli, uporzędkowania paru placów i alei.

Nie wniosły również nic nowego i twórczego różne szkoły architektoniczne epoki. Największy wpływ wywarł, aczkolwiek w kierunku raczej ujemnym, urbanizm romantyczny. Starał się on nawrócić do bogactwa linii, krzywizn, niewielkich, ale zróżniczkowanych perspektyw, których dostarczało budownictwo średniowieczne. Stanowił reakcję przeciw martwej prostocie monumentalnej klasycyzmu, zwłaszcza w jego zwulgaryzowanej postaci. Wiele zbytecznie pogmatwanych ulic i bezsensownych budowli zawdzięczają zamożne przedmieścia miast niemieckich temu romantyzmowi, odgrzebującemu zewnętrzzną szatę średniowiecza, ale nie zdającym sobie sprawy z bezsensowności zastosowania form, które straciły już treść. Kierunek romantyczny przyczynił się do zachowania paru miast średniowiecznych, które niechybnie uległyby zeszpeceniu, ale do rozwiązań urbanistycznych nie wniósł nic twórczego.

Początków społecznej urbanistyki należy dopatrywać się w przepisach porządkowo-budowlanych, które poczęły kształtować się stopniowo, przede wszystkim w Niemczech, począwszy od lat siedemdziesiątych zeszłego stulecia. Obowiązek zastosowania się przy wznoszeniu domów do wytyczonych linii zabudowy pozwalała na realizowanie ulic prostych, o jednolitej szerokości. Z kolei znajdują zastosowanie pełne przepisy regulacyjne w postaci wyznaczania stref na różne kategorie budynków (mieszkalne, o przeznaczeniu przemysłowym) oraz według wysokości budowli. W ten sposób prawa właścicieli parcel do wykorzystywania placów wedle własnej woli zostają skrępowane w imię interesów mieszkańców sąsiednich terenów. Pierwszy raz zaznacza się wyraźnie zasada ogra-

niczania przywilejów własności w imię interesu ogólnego. Ze strefowania poczynają się również wyłaniać zasadnicze zręby struktury funkcjonalnej miasta.

Ustawodawstwo s a n i t a r n o - m i e s z k a n i o w e, które w tym samym czasie, co przepisy policyjno - budowlane w Niemczech, poczęło rozwijać się w Anglii, nie wnosi poważniejszych zmian do regulacji całości struktury miejskiej. Niemniej porządkuje choć zgrubsza zabudowę dzielnic robotniczych (przepisy co do maximum przestrzeni zabudowania parcel, a co do minimum szerokości ulic).

Regulacja policyjna, budowlana i sanitarna pozostawia miasto nadal monotonnym, bezkształtnym nagromadzeniem budynków. Monopol własności prywatnej działa w całej niemal pełni, głównym regulatorem stosunków jest nadal renta gruntowa i spekulacja, która zmierza do jej wykorzystania <sup>12)</sup>.

Dopiero koncepcja m i a s t - o g r o d ó w wprowadza planowanie urbanistyczne na społecznes tory. Popularna i pozbawiona w gruncie rzeczy ściśle fachowych przesłanek książeczka Ebeneзера Howard'a Miasta - ogrody przyszłości (ogłoszona w 1898 r.) rewolucjonizuje od podstaw myśl urbanistyczną.

Pomysł zakładania wzorowych osiedli przemysłowych nie był bynajmniej nowością w chwili, gdy Howard pisał swoją książkę. Istniała już pewna liczba osad tego rodzaju, stworzonych przez postępowych przemysłowców. Howard podszedł jednak do zagadnienia mieszkaniowego ludności robotniczej nie od strony przedsiębiorcy, pragnącego powiązać z fabryką siedziby swoich pracowników, lecz w imię dostarczenia szerokim rzeszom zorganizowanego środowiska i pracy i mieszkania.

Podstawową koncepcją Howarda jest rozbitcie chaotycznie narosłych miast - molochów na mnóstwo zorganizowanych miasteczek średnich rozmiarów. Ludność winna znajdować pracę na miejscu. Stąd konieczność rozbudowy przemysłu obok osiedla mieszkalnego. To właśnie różni zasadniczo miasto - ogród w klasycznym ujęciu od wszelkich najlepiej nawet zorganizowanych przedmieść i osiedli podmiejskich ogrodowych, które podszywają się pod miano miast - ogrodów.

12) Również rozwój planowy sieci komunikacyjnej nie wnosi początkowo żadnych szerszych koncepcji urbanistycznych. W dalszych dopiero próbach w tej dziedzinie wyłaniają się ujęcia, które wiążą się jednak ściśle z założeniami, spopularyzowanymi przez miasta - ogrody.



Obok tej zasady funkcjonalnego zorganizowania osiedla pod względem gospodarczym występuje próba zatarcia różnicy między wsią a miastem, pojmowanym dotychczas jako zwarte skupienie ludnościowe. Miasta - ogrody nie tylko posiadają liczne zieleńce i parki, ale muszą być otoczone pierścieniem zieleni w postaci terenów rolnych, które nigdy nie mogą ulec zabudowaniu.

Trzecią zasadą miast - ogrodów jest powierzenie funkcji organizacyjnych specjalnemu ciału o charakterze napół publicznym. Howard jest liberałem — uważa, że dla przeprowadzenia reform społecznych nie należy uciekać się do pomocy państwa, lecz tworzyć swobodne zrzeszenia, mobilizujące prywatny kapitał w imię wyższych celów społecznych. Taki charakter mają mieć kompanie miast - ogrodów.

Kompania tego rodzaju nie może poprzestawać na inicjatywie, ale musi planować całą rozbudowę osiedla, a następnie czuwać nad urzeczywistnieniem planów, częściowo zaś realizować je własnym wysiłkiem. Wreszcie, co stanowi punkt najważniejszy, spółka eksploatacyjna utrzymuje w posiadaniu cały obszar, nabyty pod rozbudowę osiedla. Howard kładł główny nacisk na tego rodzaju politykę w obawie, że rozdrobnienie własności między osoby prywatne mogłoby wypaczyć planowy rozwój miasta, a zwłaszcza spowodować likwidację pierścienia zieleni. W praktyce powstałych dotychczas miast - ogrodów (Letchworth i Welwyn) zasada ta okazała się bardzo korzystną, usunęła bowiem całkowicie pierwiastek spekulacji terenowej, oraz pozwoliła kompaniom na realizację całkowitej korzyści, płynącej z renty gruntowej, oraz zużytkowanie jej na inwestycje publiczne. Kompanie oddają parcele albo wzniesione na nich budynki w dzierżawę długoterminową, jeśli chodzi o użytek na cele mieszkaniowe lub przemysłowe, a krótkoterminową, gdy w grę wchodzi sklepy. Rewizje tenuty pozwalają na realizację wzrostu renty.

Miasta - ogrody w ujęciu Howarda stwarzają przeto możliwości wzorowego rozplanowania pod względem funkcjonalnym osiedla miejskiego, harmonijne zespolenie pracy przemysłowej ze wszystkimi prawie zdrowotnymi warunkami bytu na wsi, eliminują nadużycia monopolu prywatnego, uspołeczniają podstawy całej regulacji urbanistycznej.

Powodzenie praktyczne miast - ogrodów było i jest dotych-



czas niewielkie. W Anglii powstały tylko dwa w pobliżu Londynu: Letchworth (założony w 1905 r.) i Welwyn (od 1920 r.). Składa się na ten nikły rozwój wiele przyczyn. Jedną z poważniejszych stanowi całkowita zależność od kapitałów prywatnych. Gromadzone przez grupę entuzjastów, kapitały te długi czas nie procentują, nie nęcą przeto większych lokat prywatnych. Również duże trudności sprawia ściągnięcie do osiedla przemysłu, który woli utrzymywać się w dawnych ośrodkach. Jeśli zaś poszukuje nowych, to przede wszystkim takich, w których nie będzie poddany zbyt wielu ograniczeniom w imię interesu ogólnego.

Dalszy rozwój miast-ogrodów nie da się pomyśleć bez dostarczenia kapitałów publicznych jako podstaw finansowych dla nowych osiedli, oraz bez stworzenia szerszego planu lokalizacji przemysłu w całym kraju, planu, któryby wyznaczał na przyszłość pewne tylko okolice na rozbudowę warsztatów wytwórczych i umożliwiał okolicom tym zorganizowanie się pod względem urbanistycznym.

Nie wydaje się prawdopodobnym, aby miasta-ogrody zdołały kiedykolwiek pochłonąć te molochy wielkomiejskie, do walki z którymi przeznaczał je Howard. Pozwalają jednak na planowe rozwiązanie pewnych tendencji żywiołowych, a mianowicie na ujęcie w mocne karby rozwojowe osiedli dokoła fabryk, które uciekają z większych miast w okolice podmiejskie. Po tej linii mogą rozbudowywać się wszelkie t. zw. m i a s t a s a t e l i t y o z rębnie przemysłowym.

Nadto istnieją dwie zasady, które mogą znaleźć szersze zastosowanie w życiu, niżeli w całej swojej pełni klasyczna koncepcja Howard'a. Do nich należy przede wszystkim r e z e r w a w o l n e j p r z e s t r z e n i. Staje się ona coraz popularniejsza w planach regulacyjnych miast bądź to w postaci wykupywania okolicznych lasów (lub zalesiania nieużytków), bądź w formie zakazu zabudowy najbliższych okolic, które pozostają w ten sposób wiecznym rezerwatem rolnym.

Jeszcze donioślejsze jest bodaj zagadnienie utrzymania w ł a s n o ś c i t e r e n u miasta w rękach ciał publicznych. Koncepcja miast - ogrodów nie pozostała bez wpływu na akcję gmin miejskich, zmierzającą do skupywania jak największych obszarów dokoła miasta celem zdobycia obszarów pod budow-

nictwo mieszkaniowe. Również koncepcja prawa zabudowy wiąże się z zasadą, że miasto nie powinno wyzbywać się zdobytych terenów, ale oddawać je w dzierżawę, opiekując się jednocześnie zabudową.

Wpływ koncepcji Howarda w dziedzinie formowania się myśli urbanistycznej jest niewątpliwie znacznie donioślejszy, niż w zakresie bezpośredniego zastosowania w praktyce.

Zawdzięcza mu wiele planowanie regionalne, które pod wielu względami wlewa nowe życie w dotychczasowe koncepcje regulacji urbanistycznej. Miasto, zamknięte w wąskich granicach administracyjnych, ściśle zabudowane i nie dające już dostatecznie szerokiego pola do celowych przekształceń strukturalnych, zostaje ujęte jako całość z najbliższą okolicą, z którą powiązane jest niezliczonymi niemi funkcjonalnymi. W takich dopiero naturalnych kompleksach daje się rozwiązać celowa decentralizacja przemysłu i dzielnic mieszkalnych, oraz staje się możliwym odpowiednie zaopatrzenie w wolną przestrzeń i tereny odpoczynkowe<sup>13</sup>). Założenia zdrowotne miast-ogrodów mogą w ograniczonym choćby zakresie doczekać się w ten sposób urzeczywistnienia.

Z drugiej strony koncepcja miast-ogrodów wywarła doniosły wpływ na wszelkie próby organizowania dzielnic mieszkalnych, zwłaszcza powstających w dobie powojennej. Osiedla, wznoszone przez instytucje publiczne, oraz społeczne dla złagodzenia głodu mieszkaniowego, w coraz wydatniejszym stopniu starają się upodobnić do miast-ogrodów pod względem rozplanowania wolnej przestrzeni, oraz możliwie silnego powiązania wewnętrznego. Skupienie dokoła szkół, instytucji opiekuńczych i kulturalnych, klubów itp. prowadzi do wyższego poziomu zespolenia społecznego od tego, który przewidywały koncepcje Howarda, oparte raczej na więziach funkcjonalnych o charakterze przede wszystkim gospodarczym.

Ewolucja współczesnych założeń rozbudowy dzielnic i osiedli mieszkaniowych idzie niejako w kierunku odtworzenia środowiska wioskowego z jego wyraźnym zrębem życia społecznego i kulturalnego w centrum osady, oraz z planowym rozrzu-

13) Porówn. koncepcje organizacji rejonu warszawskiego u S. R ó ż a ń s k i e g o: Zagadnienie rozwoju Warszawy i jej rejonu (Zagadnienia gospodarki samorządu Warszawy, t. I, 1935), oraz w moim artykule: Województwo Stołeczne: jego obszar i zadania, „Samorząd Terytorialny“, z. 3—4 z 1935 r.



cenieniem domów mieszkalnych dokoła. W Stanach Zjednoczonych powstaje program przebudowy miast w zbiór takich zorganizowanych „jednostek sąsiedzkich“ (neighborhood units). Otoczone dokoła arteriami komunikacyjnymi i zamknięte dla ruchu tranzytowego, jednostki te kontrastują z dotychczasową bezkształtną rozbudową dzielnic miejskich, które nie posiadają ani wyraźnych granic, ani jakiegokolwiek własnego kościoła. Kościół ten w jednostkach sąsiedzkich stanowi wewnętrzna sieć ulic, zbiegająca się ku punktowi środkowemu. Tu znajduje się szkoła, tereny sportowe, instytucje społeczne, tu skupia się całe życie sąsiedzkie osiedla. Pielęgnowanie tego zorganizowanego społecznie partycyparza umożliwi odcięcie szerokością ruchliwych arterii tranzytowych od sąsiednich kompleksów zabudowanych, oraz takie rozplanowanie ulic oraz przejść wewnętrznych, które sprzyja stycznościom społecznym. Załatwianie codziennych spraw rzadko zmusza mieszkańców do wydalenia się poza sąsiedztwo (z wyjątkiem, oczywiście, wędrowni głowy rodziny do pracy <sup>14</sup>).

Poważnym brakiem „jednostek sąsiedzkich“ jest pozostawienie na uboczu sprawy celowego skojarzenia funkcjonalnego miejsca pracy z miejscem zamieszkania. Nic jednak nie stoi na przeszkodzie braniu tego zagadnienia pod uwagę wówczas, gdy planuje się nowe osiedla robotnicze na peryferiach, w pobliżu dzielnic fabrycznych <sup>15</sup>).

Za niedociągnięcie programowe uważać także należy brak należytego oświetlenia sprawy własności terenu, oraz sposobów realizacji złożonego programu zabudowy jednostki sąsiedzkiej. Są to przecież zagadnienia, które rozwiązują się same przez się, gdy urzeczywistnienie programu podejmuje samorząd w zamiarze prowadzenia sprawy od początku do końca.

Od przepisów czysto formalnych i policyjno - porządkowych urbanistyka coraz wyraźniej przechodzi do planowania całości miasta jako zespołu funkcjonalnego, złożonego ze zwartych, zorganizowanych komórek. Jest to planowanie pod względem gospodarczym *f u n k c j o n a l n e*, a pod względem społecznym *e r g a n i c z n e*, bo stara się wytworzyć żywy,

<sup>14</sup>) T. T o e p l i t z: Jednostka sąsiedzka. Dom, osiedle, mieszkanie, nr 7 — 8 z 1934, str. 9.

<sup>15</sup>) Miasto Liverpool na przykład podejmuje rozbudowę pierwszej tego rodzaju wzorowej jednostki sąsiedzkiej, niezmiernie jasno rozplanowanej, na przedmieściu Speke.



organiczny związek środowiska przestrzennego miasta z całością kształtem życia mieszkańców. Wytyczne tego planowania organicznego idą w kierunku dostosowania środowiska miejskiego do szeroko pojętych potrzeb najliczniejszych odłamów ludności miasta, ludności pracowniczej.

W pierwszym rzędzie wchodzi tu w grę walka z ujemnymi skutkami środowiska materialnego. W zakresie warsztatów pracy podniesienie stanu sanitarnego nie tylko fabryk, ale całego otoczenia. W zakresie stosunków mieszkaniowych — zarówno dostarczenie zdrowych, możliwie przestronnych mieszkań, jak i stworzenie ram dla pełnego rozwoju życia rodzinnego, które straciło swoje podstawy istnienia w obecnych zatłoczonych norach mieszkalnych proletariatu.

Najpomyślniejsze będzie rozwiązanie, pozwalające dać rodzinie coś w rodzaju wspólnego warsztatu, który utraciła przy przejściu ze wsi do miasta. Dlatego odrębny domek z ogródkiem może stać się ważnym czynnikiem reorganizacji stosunków rodzinnych w wielkim mieście.

Z drugiej strony oderwany od otoczenia taki domek nie rozwiązuje zagadnienia społecznego rodziny społecznej: niezdolna wystarczyć swoim członkom jako środowisko społeczne traci ona swoją moc, gdy znajduje się w izolacji od zorganizowanego otoczenia. W odpowiednio zorganizowanym otoczeniu sąsiedzkim uzyskują poparcie pierwiastki trwałości grupy rodzinnej, zostają zneutralizowane wpływy społecznie destrukcyjne środowiska wielkomijskiego, z właściwym mu egoizmem gospodarczym, brakiem dyscypliny społecznej, nasileniem procesów patologii społecznej (przestępczość w najrozmaitszej postaci). Chodzi tu zwłaszcza o młodzież, której środowisko wychowawcze należałoby możliwie zamknąć w ramach zorganizowanych grup społecznych.

Tego rodzaju zwarta organizacja środowiska jest osiągalna jedynie w ramach możliwie zamkniętych, niewielkich kompleksów sąsiedzkich. Tu powinny skupiać się wszystkie instytucje społeczne i kulturalne, a więc samorządowe, opiekuńcze, towarzyskie, sportowe, oświatowe itp. Tu jednostka winna uczyć się aktywnego udziału w życiu społeczności niewielkiej, aby później rozwijać swoją działalność na arenie grup szerszych. Odrodzenie pierwiastków społecznych w wielu dziedzinach jest możliwe jedynie w tej drodze. Przede wszystkim od-

budowa podstaw zbiorowych samorządu nie da się uskuteczyć w inny sposób.

Planowanie urbanistyczne musi przeto uwzględnić nie tylko oderwane od otoczenia potrzeby mieszkaniowe ludności, ale spletać rozwiązanie sprawy mieszkaniowej z rozbudową zorganizowanych społecznie osiedli. Udział w życiu całego miasta winien odbywać się za pośrednictwem udziału w życiu tej dzielnicy. Jest to szczególnie ważne, gdy w grę wchodzi wpływ kultury wielkomiejskiej, zmechanizowanej i obliczonej na szkodliwe często dreszcze sensacji. Na drodze ku śródmiejskiej dzielnicy rozrywkowej mieszkańiec zorganizowanej dzielnicy winien napotykać lokalne ośrodki intensywnego życia kulturalnego i społecznego, które bądź rozbudzą jego głębsze zainteresowania, bądź zachęcą do zabawy zbiorowej na świeżym powietrzu, w otoczeniu dającym maksimum zadowolenia.

Wielkie miasto musi rozpaść się na zespolone w mocną więź gospodarczą zbiorowisko jednostek mieszkalnych społecznie zorganizowanych. Polityka urbanistyczna kreśląc sobie ten cel dąży do stworzenia podstaw pod głębsze reformy środowiska społecznego. Musi stwarzać kompleksy dobrze przemyślane tak, aby nie wypełniła je następnie niepożądana, a nieprzewidziana w założeniach niewłaściwa treść gospodarcza i społeczna. Musi również liczyć się z tym, że planowanie takie nie może być obliczone na krótką metę, że nie mogą powstawać twory prowizoryczne, źle przemyślane, niezdolne trwale związać ze sobą ludność za pośrednictwem dogodnego i przyjemnego środowiska. Mijałyby się wówczas z celem, byłyby szkodliwe, pomnażałyby przez niestabilizowany charakter skutki bezładu i niepewności, panujące w szerszym życiu gospodarczym i społecznym.

Polityka urbanistyczna zbliża się już do ostatecznego wykrystalizowania swoich zasad, rozporządza bogatym doświadczeniem, posiada narzędzia działania. Główne jej zadanie polega na przewyciężeniu zamętu najróżnorodniejszych koncepcji estetycznych, technicznych i gospodarczych po przez wysunięcie celów istotnych, opartych na zrozumieniu właściwych potrzeb, oraz na umiejętnym wyborze środków osiągnięcia zamierzeń.



## II. ROZWIĄZANIA PRAKTYCZNE.

### 1. *Ustalenie programu.*

Wykonanie wszelkiego planu urbanistycznego wymaga dobrej znajomości terenu, jego właściwości gospodarczych, ludnościowych, społecznych i kulturalnych. Nie wystarczy zapoznać się ze zjawiskami o bezpośredniej doniosłości technicznej, od których zależy praktyczne dokonanie regulacji i zabudowy. W tej mierze przepisy administracyjne wykreślają zazwyczaj zbyt wąski i zbyt specjalny zakres zagadnień, które wchodzi w grę przy opracowywaniu programu. I nasze ustawodawstwo (§ 9 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 13.X. 1936 r. o sposobie opracowania planów zabudowania) poprzestaje na wymaganiach materiałów z dziedziny wyłącznie niemal technicznej.

Na takich podstawach oparte przesłanki mogą być bez zarzutu pod kątem widzenia wykonania określonych zadań w terenie, ale cały plan może nie wytrzymać krytyki pod kątem widzenia skutków gospodarczych, czy społecznych, jakie w danym środowisku może pociągnąć za sobą jego realizacja.

Pierwszym, który dostatecznie uwypuklił znaczenie głębszych badań z zakresu społeczno - gospodarczego jako materiałów do planowania urbanistycznego, był Patrick G e d d e s <sup>16)</sup>. Jakkolwiek koncepcja *survey'u* w jego ujęciu była mętna i niezbyt głęboko przemyślana, przyczynił się on niewątpliwie do szerszego uwzględnienia momentów ekonomicznych i demograficznych w późniejszych badaniach, przeprowadzonych przed opracowaniem szerszych planów urbanistycznych. W *survey'u* przedwstępnym do monumentalnego planu regionalnego New Yorku znajdujemy wyczerpującą analizę tendencji rozwojowych i lokalizacyjnych przemysłu w tym okręgu <sup>17)</sup>. Komitet planu Wielkiego Londynu przeprowadził dociekania nad ruchami mi-

---

16) Ostateczne sformułowanie *survey'u* znajdujemy w ostatniej jego książce o charakterze syntetycznym: *Cities in Evolution*, London 1915.

17) *Regional Survey of New York and Its Environs*, vol. I.



gracyjnymi ludności w tej części Anglii<sup>18)</sup>. Badania do planu m. Amsterdamu są jeszcze wszechstronniejsze. Można by już w chwili obecnej mnożyć przykłady z tego zakresu.

**L u s t r a c j a** o charakterze antropogeograficznym i socjograficznym stanowi niezbędny wstęp do wszelkich szerszych poczynań regulacyjnych. Winna ona objąć z grubsza przynajmniej następujące zagadnienia:

1. Stosunki geofizyczne: topografia, geologia, hydrografia (wody powierzchniowe i gruntowe), klimat (opady, zachmurzenie, kierunki wiatrów) itp.

2. Stosunki gospodarcze i społeczne (z uwzględnieniem całego obszaru, oraz odcinków szczególnie ważnych pod kątem widzenia poczynań planowych):

a. Zasadnicze fakty z dziejów rozwoju badanego skupienia;

b. Stosunki gospodarcze: stan i tendencje rozwojowe przemysłu, handlu i finansów;

c. Ludność: liczba mieszkańców w rozwoju historycznym oraz na podstawie ostatnich spisów; przewidywania co do dalszego wzrostu<sup>19)</sup>; ruch ludności naturalny i napływowy; wędrówki wewnątrz skupienia; skład według wieku, płci, narodowości, wyznania, zawodu, stanu majątkowego i społecznego, wykształcenia, itp.; rozkład ludności w różnych dzielnicach miasta według powyższych cech;

d. Organizacje i więzi społeczne, ich siła w różnych częściach skupienia. Objawy rozprężenia i patologii społecznej (przestępczość) również w ścisłym związku z warunkami bytu ludności w różnych dzielnicach. Życie kulturalne i działalność odpowiednich instytucji.

3. Struktura miasta:

a. Historia rozbudowy;

b. Komunikacje: arterie, transport osób i rzeczy (wielkość ruchu, rodzaje pojazdów itp.);

c. Podział przestrzeni na zasadnicze rodzaje użytkowania;

18) Greater London Regional Planning Committee, I Report, 1929.

19) Sprawa przewidywań dalszego wzrostu ludności jest niezmiernie trudna, wymaga brania pod uwagę całego zespołu czynników gospodarczych i społecznych. W żadnym razie nie można opierać obliczeń na mechanicznym przenoszeniu progresji przyrostu z okresu szczególnie silnej ekspansji na lata następne. Również należy zresztą wystrzegać się zbytniego pesymizmu. Por. uwagi w artykule: Na marginesie wędrówki do miast. Samorząd Terytorialny, z 1 — 2 z 1935 r.

d. Rozmieszczenie użytków gospodarczych (przemysł, handel), ich wzajemne ustosunkowanie, właściwości ekonomiczne i techniczne. Analiza ośrodka interesów (city). Zwroćenie szczególnej uwagi na dzielnice rozrywkowe, oraz wszystkie części dzielnic handlowych o szerszym znaczeniu kulturalnym;

e. Dzielnice mieszkaniowe: rozplanowanie, zabudowa, wielkość mieszkań, zaludnienie, warunki sanitarne;

f. Budowle publiczne i użyteczności publicznej, celowość ich rozmieszczenia;

g. Wolne przestrzenie według charakteru (parki, boiska itp.);

h. Tereny rolne i ogrody;

i. Dotychczasowa działalność regulacyjna; skrupulatna, szczegółowa analiza wyników na poszczególnych odcinkach.

4. Wnioski: potrzeby w poszczególnych dziedzinach i drogi stopniowej realizacji.

Po sporządzeniu tego rodzaju lustracji zdajemy już sobie sprawę z najbardziej palących potrzeb, które należy zaspokoić. Pierwsze stadium szkicowania właściwego programu polega na ustaleniu hierarchii zagadnień: jakie sprawy domagają się załatwienia przed innymi i wyznaczają zasadniczy kierunek posunięć regulacyjnych. Niewątpliwie zagadnienie masowego taniego budownictwa wysuwa się na czoło wszystkich spraw rozwojowych miast naszych. Do rozwiązania tego problemu wypada dostosować wszystkie inne mniej palące potrzeby.

Z takiego pierwszego szkicu, zestawiającego w sposób ogólny potrzeby skupienia miejskiego w zakresie rozbudowy i przebudowy, wyłania się plan społeczny. Następnie zestawiamy żądania idealne z możliwościami finansowymi i tą drogą, poprzez szereg kompromisów, kształtuje się plan gospodarczy, który znajduje interpretację techniczną w postaci planu życzeń, jeśli posługiwać się językiem urbanistów. Plan życzeń stwarza ramy ogólne dosyć elastyczne dla wszelkich zamierzeń, obliczonych zarówno na bliższą, jak i na dalszą metę. Wskazany jest wyznaczanie etapów realizacji w postaci okresów pięcio-, dziesięcio-, czy dwudziestoletnich, w ciągu których te, czy inne poczynania winny być podjęte i wprowadzone w życie.

Realizację planu życzeń przewidują plany szczegółowe, które bądź dotyczą oddzielnych części miasta, bądź wykonania spe-

cialnych obiektów (np. wielkiej arterii komunikacyjnej, rozbudowy sieci szkół itp.). Plany te opracowują wszystkie szczegółowo techniczne, a więc na terenie każdej dzielnicy regulację stref zabudowy, przekroje ulic, rozmieszczenie budowli publicznych, wolnych przestrzeni itp. Mogą nieraz odbiegać dosyć znacznie od planu ogólnego, tam mianowicie, gdzie wymogi życia okazują się sprzeczne z nakreślonymi uprzednio życzeniami.

Oczywiście zbyt wielkie odchylenia od zasad raz już podanych do publicznej wiadomości nie są wskazane. Przeznaczenie terenów na ten, czy inny użytek przyczynia się do pewnej stabilizacji ich wartości w opinii publicznej. Wycofanie terenu ze strefy bardziej dochodowej w planie szczegółowym (a więc np. odebranie prawa gęstej zabudowy i przeznaczenie pod wille jednorodzinne) wywołać musi spadek cen terenów, a w ślad za tym zbyteczne straty i rekryminacje ze strony właścicieli. Z drugiej strony również niebezpieczne jest zbyt pochopne przenoszenie do strefy o charakterze zabudowy, sprzyjającej wyższej renty. Wywołuje to nie tylko gwałtowny paroksyzm spekulacji terenowej, ale wyrabia przekonanie, że takie zmiany mogą objąć i inne obszary, przez co ceny mogą zwyżkować w punktach, w których nie ma żadnej podstawy po temu, a to pod wpływem najmniej nawet uzasadnionej plotki.

Trzeba sobie zdawać sprawę z owych niezmiernie subtelnych refleksów w dziedzinie prywatnej gospodarki terenami miejskimi, jakie stwarza plan zabudowy. Reguluje on nie tylko w sposób bezpośredni ten, czy inny typ zabudowy, ale pośrednio kształtuje możliwości realizacji wszelkich zamierzeń urbanistycznych, sprzyjając wzrostowi cen ziemi, lub krępując ten proces.

Zasadniczo plan zabudowy powinien zmierzać do zatamowania, o ile się da, wzrostu renty gruntowej. Przede wszystkim z tej przyczyny, że w ten sposób ułatwia wykup ziemi przez samorząd na cele użyteczności publicznej, bądź zabudowy mieszkaniowej. Dlatego pod kątem widzenia interesu ogólnego, uzasadnione i usprawiedliwione są nawet pewne podstępny. W planie ogólnym, zwłaszcza regionalnym, wykraczającym daleko poza zabudowane już tereny, władze publiczne mogą zaliczać jak najwięcej obszarów, nadających się pod zabudowę (po wprowadzeniu komunikacji i inwestycji), do terenów rolnych, które narazie nie mogą ulec zabudowie. Następnie należy wykupywać



je po cenach niskich, zanim osiągną granicę najniższej renty miejskiej (co skutecznie może opóźnić strefowanie i niepewność co do dalszych losów). W ten sposób można unikać przymusowych wywłaszczeń.

Ale i w tych wypadkach, kiedy samorząd nie jest bezpośrednio zainteresowany wykupem ziemi, twórca planów regulacyjnych winien dążyć do tego, by ceny terenów nie wzrastały zbyt szybko. Powinien wystrzegać się podniecania zbyt dużych nadziei, których urzeczywistnienie ulega zazwyczaj zwłóce. A więc kreśląc plany sieci komunikacyjnej i inwestycji należy być bardzo ostrożnym w wywoływaniu nastroju, że są to sprawy najbliższej przyszłości. Działacze samorządowi często grzeszą w tej mierze, przechwalając się, że wprowadzą ulepszenia za rok, dwa, gdy tymczasem możliwości finansowe zmuszają do rozłożenia wysiłków na długie lata.

Nawet wówczas, gdy posunięcia w tych dziedzinach dojrzały finansowo i technicznie, lepiej ostudzać nadzieje, podawać termin realizacji, jako niepewny, raczej odległy. Jeśli nie panuje się nad spekulacją, która w końcu musi wybuchnąć, lepiej bodaj, by wybuchnęła w ostatniej chwili. Z jednej strony zatoczy węższe kręgi z powodu braku czasu, mniej będzie zawiedzionych oczekiwaniem, i kapitały będą krócej jałowo uwięzione w ziemi, z drugiej strony wzrost cen będzie bardziej widoczny, niemal jawny, co ułatwi, opodatkowanie w ten, czy inny sposób i przelanie częściowe wzrostu wartości do kieszeni ciał publicznych.

Te same momenty, co w polityce inwestycyjnej, występują w związku z przeznaczeniem terenów pod różnego typu zabudowę. I w tym wypadku nie wolno rodzić zbyt dużych nadziei. Trzeba przeprowadzić dokładne studia nad tym, jaki obszar jest niezbędnie potrzebny pod zabudowę blokową, zanim wyznaczy się strefy budynków zwartych o wielu kondygnacjach. W planie ogólnym lepiej przewidywać większe przestrzenie pod zabudowę płaską, dopiero w planie szczegółowym przeprowadzać zmiany i to w sposób bardzo ostrożny. Oczywiście nie można tworzyć planów już w samym założeniu nierealnych, popełniając tak rażące błędy, jak np. w planie regulacyjnym m. Łodzi z 1929 r., z którego już na pierwszy rzut oka było widać, że nie da się utrzymać przewidzianego systemu zabudowy rozrzuconej w istniejących warunkach gospodarczych

i terenowych <sup>20)</sup>). Ceny terenów były już prawdopodobnie zbyt wysokie, by tego rodzaju regulacja mogła przynieść jakiegokolwiek wyniki. Nadto trzeba się liczyć z prostym faktem psychologicznym, że w obliczu programu, w którego realizację osoby zainteresowane wątpią od początku, utrwała się pogląd, iż jest to tylko wybryk biurokracji, krzywdzącej „prawa” właścicieli parcel, i że w krótkim czasie przepisy przestaną obowiązywać. Ceny ziemi zwyżkują wówczas niezależnie od sposobu strefowania.

Jedną z najpoważniejszych przyczyn niepowodzeń planu regulacyjnego w terenie jest to, że wytwarza się przekonanie o możliwości każdorazowej rewizji w kierunku wprowadzania użytków bardziej dochodowych. Taki wpływ miała ostatnio polityka Banku Gospodarstwa Krajowego, forsująca budownictwo blokowe wielokondygnacyjne przy ulicach urządzonych, poparta przez dostosowanie do niej przepisów regulacyjnych. Nie tylko wytworzyła w krótkim czasie okropną kakofonię domów wielopiętrowych z willami, dawniej zbudowanymi, ale, co gorsza, przyczyniła się do całkowitego niemal wyparcia z miast naszych zabudowy płaskiej na terenach uzbrojonych. Nie dotyczy to, oczywiście, budowli szczególnie luksusowych, oraz otoczonych specjalnym przywilejem społecznym (jak spółdzielnie i kolonie domów jednorodzinnych dla wojskowych i dygnitarzy państwowych).

Typ budownictwa blokowego osiąga już stan nasycenia wobec ograniczeń kredytowych i bliskiego zniesienia przywilejów podatkowych. Zresztą i zapotrzebowanie na drogie mieszkania komfortowe zmniejszy się w najbliższym czasie. Za lat parę ustanie budowa wielkich kamienic dochodowych. Na ulicach urządzonych, a przeznaczonych w planach na zabudowę mniej intensywną, będzie można zająć się znów wznoszeniem domów mniejszych — łatwiej będzie o kapitały na ten cel wobec zmniejszenia rozmiarów budownictwa spekulacyjnego. Jednak ceny parcel staną temu na przeszkodzie. Przez ostatnie lata każda niemal ulica uzbrojona mogła bez trudu uzyskać zmianę strefy budowlanej i ściągnąć na miejsce domków piętrowych kamienice trzy i czteropiętrowe. Cena parcel dostosowała

---

20) W sprawie planu regulacyjnego m. Łodzi. Łódź 1929, nakł. tygodnika „Prawda“.



się do opłacalności trzech, czy czterech kondygnacji zwartej zabudowy, i będzie utrzymywała się nadal, ze zwykłą w dziedzinie spekulacji terenowej intensywnością zrodzonych nadziei, choćby fakty już im przeczyły. Właściciele będą czekali cierpliwie, póki nie przyjdzie ich „chwila“. Choćby nie przyszła przez dobrych lat kilka, place pozostaną puste i domek jednorodzinny będzie nadal musiał się tułać po wertepach podmiejskich. Tam, gdzie mu wyznaczono miejsce, renta gruntowa nieostrożnie wyśrubowana za sprawą polityki władz publicznych, uniemożliwia zabudowę płaską.

Pojawiają się, rzecz prosta, okoliczności, w których może być pożądanym nie obniżanie, ale podnoszenie cen terenów za pośrednictwem planu regulacyjnego. Są to jednak raczej wypadki sporadyczne. Mogą znaleźć zastosowanie przede wszystkim przy próbach podźwignięcia z upadku pewnych części miasta lub miejscowości podmiejskich, do których czynniki publiczne chcą skierować kapitały prywatne, i którymi pragną zainteresować ludność zamożniejszą itp. Należy jednak przewidzieć jednocześnie niezbędny system ulepszeń i inwestycji, których ciężary byłyby przerzucone na osoby, korzystające ze zwyżki cen.

Wskazany bywa również takie wypracowanie planu regulacyjnego, żeby tereny publiczne, które w części lub całkowicie przeznaczono na sprzedaż, wzrosły szczególnie na wartości (przez odpowiednie rozplanowanie ulic, środków przewozowych, parków itp.) i mogły być po jak najwyższej cenie odstępowane nabywcom prywatnym.

Plan ogólny ustala zasadnicze wytyczne struktury miasta, o tyle oczywiście, o ile może przekształcić w sposób dalej idący zręby struktury wyrosłej na tle ustroju żywiolowego. Tam, gdzie w grę wchodzi miasta nowe, powstające na pustkowiu, lub na miejscu niewielkich osad, urbanista ma szerokie pole do swobodnego zastosowywania swoich koncepcyj. Tam jednak, gdzie ma do czynienia z miastem już w pełni rozwiniętym, może skutecznie jedynie drobne przeróbki. Całą uwagę winien przenieść przede wszystkim na tereny skrajne, jeszcze niezabudowane. Oczywiście włączenie okolic podmiejskich do takiego planu jest niezbędne, w przeciwnym bowiem razie nie da się wytworzyć pełnego zespołu funkcjonalnego całokształtu skupienia miejskiego. Wąskie względy kompetencji administracyjnych nie powinny stawać na przeszkodzie.



Spośród koncepcji, którymi operują urbaniści, najwłaściwsze są te, które liczą się z istniejącymi warunkami, a nie kierują się ideałami, oderwanymi często zarówno od tendencji rozwojowych, jak i od rzeczywistych potrzeb szerokich rzesz ludności.

Nonsensem, urągającym wszelkim zasadom zdrowej decentralizacji, są koncepcje miasta „linijnego“ (*cit  linéaire*)<sup>21</sup>), które ma ciągnąc się wzdłuż jednej zasadniczej arterii na przestrzeni wielu kilometrów. Odtwarza ono wszystkie ujemne strony dawnej wsi ulicówki, wyolbrzymione do odpowiednio potężnych rozmiarów przez nierównie większe skomplikowanie spółczesnego Źycia, oraz przez zupełny brak związku funkcjonalnego między ludnością miejską a okolicznymi terenami rolnymi<sup>22</sup>). Miasto „linijne“ podnosi do poziomu zasady urbanistycznej najgorsze objawy Źywiołowej zabudowy mieszkalnej wzdłuż arterii komunikacyjnych, co stanowi jedno z największych utrapień krajobrazu wiejskiego krajów o rozwiniętej sieci szos i wzmoŹonym ruchu samochodowym. Rozbudowa osiedli podmiejskich promienistymi pasami, rozchodzącymi się od miasta, nie jest najbardziej wskazana. Niesłusznie plan regionalny Warszawy uznaje ten system za najwłaściwszy. W naszych warunkach jest on wynikiem dostępności tylko nielicznych linii kolejowych dla ruchu podmiejskiego. Odpowiednia rozbudowa sieci komunikacyjnej powinna przeciwdziałać temu stanowi rzeczy, w którym ujemne skutki ciągłości skupień zaledwie łagodzą skąpe strefy izolacyjne między osiedlami. Trudności komunikacyjne (Źe je tylko tu wymienić) urastają do ogromnych rozmiarów w takich silnie zagęszczonych pasach.

Równie szkodliwe są wszelkie koncepcje, zwiększające jeszcze dotychczasową centralizacj  miasta. Do nich naleŹy przede wszystkim „miasto zielone“ Le Corbusier’a, stanowiące szachownic  wielkich, odosobnionych drapaczy chmur, ści sniaj cych ludność w stosunku tysiąca na hektar. Nie b d  tu zasta-

21) G. B e n o i t - L   v y: *La cit  linéaire*.

22) Bardziej juŹ uzasadniona od planowania w ten sp s b osiedli mieszkalnych jest zastosowana w Z. S. R. R. rozbudowa równoległych pasów fabryk i domów mieszkalnych. Powstają tedy skupienia tasiemcowe, w których miejsca pracy i zamieszkania leŹ  w najbliŹszym sąsiedztwie. I to rozwiązanie dalekie jest od idealnego. Por. N. A. Miliutin: *Socgorod*. Moskwa, 1930.

nawiał się nad celowością społeczną takich „zielonych koszar“. Chodzi mi tylko o zwrócenie uwagi na utopijność takiej schematycznej przebudowy całych miast. Musiałyby do niej przystąpić władze publiczne, stosując wywłaszczenie, burzenie całych ulic, zabudowanych domami, które mogą służyć obecnym celom jeszcze długie dziesiątki lat, itp. Przypuszczać należy, że francuski skarb państwa doszedłby w krótkim czasie do bankructwa, gdyby zajął się na dobre taką przebudową śródmieścia Paryża.

Pomijam tu z braku miejsca mniej jeszcze udatne utopijne koncepcje przebudowy miast, powzięte przez ludzi, którzy jak gdyby nigdy nie stykali się z rzeczywistością.

Jeśliby liczyć się z konkretnymi możliwościami, schemat strukturalny miasta wyglądać mógłby w sposób następujący:

1. Punktem centralnym, dokoła którego będzie nadal ciążyło życie gospodarcze i kulturalne całego szerokiego okręgu wpływów miejskich, musi pozostać stosunkowo ściśle zabudowane śródmieście. W city mieszczą się biura, wielkie sklepy, urzędy, lokale rozrywkowe, dworce, hotele itp. Miejsca pracy i interesów powinny usunąć stąd lokale prywatne.

2. Istniejące już i silnie zabudowane dzielnice mieszkalne i mieszane (z udziałem handlu i nieszkodliwego drobnego przemysłu) rozkładają się zasadniczo kolisto dokoła śródmieścia. Należy dążyć do wytworzenia pewnej zwartości wewnętrznej tych dzielnic, tak aby pod wielu względami tworzyły napół niezależne miasta, oddzielone wzajem od siebie (a jeśli da się i od śródmieścia) wolnymi przestrzeniami parków.

3. Odrębne dzielnice przemysłowe winny być tak rozmieszczone, by nie zatruwały powietrza, którym oddychają mieszkańcy miasta, dymem i wylotami.

4. Dokoła właściwego miasta i najbliższych przedmieść należy stworzyć możliwie najszerszy pas wolnych przestrzeni (parków, rezerwatów, ogrodów, pól uprawnych itp.). Za nim dopiero powinny znaleźć się miasteczka - satelity. Miasteczka winny stanowić odrębne, zorganizowane wewnętrznie jednostki, związane z miastem zasadniczo tylko jako z miejscem pracy i większych interesów. Powinny tkwić w niezabudowanej przestrzeni, jedno przynajmniej o parę kilometrów od drugiego. Zabudowa przedmieść ciągła, bez przerwy i niekształtna, wzdłuż ulic wylotowych winna być z całych sił zwalczana.



Po ustaleniu tych zasadniczych wytycznych przechodzę do omówienia niektórych ważniejszych momentów w zakresie poszczególnych zagadnień regulacyjnych.

## 2. Sieć komunikacyjna.

Właściwie rozplanowana sieć komunikacyjna winna połączyć miasto wraz z całym okręgiem w pewną zwartą całość funkcjonalną. Sprawa ta w obecnej dobie szczególnie paląca z jednej strony na skutek wzmożonej ruchliwości mieszkańców miasta (zwłaszcza w związku z niedostosowaniem miejsca zamieszkania i miejsca pracy, oraz ze wzmożonym poszukiwaniem rozrywki), z drugiej zaś — wzrostu liczby i szybkości znajdujących się na ulicach pojazdów. Samochody nie tylko zwiększają niebezpieczeństwo nieszczęśliwych wypadków, ale wywołują tak potężne zatory, że tamują całkowicie ruch uliczny, zwłaszcza wówczas, gdy i tak wąskie arterie tarasują mniej ruchliwe środki transportu publicznego jak tramwaje i autobusy (nie mówię już o przewozie konnym, który ze względu na swoje powolne tempo, niezgodne z ruchem samochodowym, uniemożliwia celowe rozwiązanie zagadnień komunikacyjnych w mieście).

Zagadnienie dostosowania sieci ulicznej do nowych wymagań jest sprawą niezmiernie wagi. Inaczej stosunki układają się pod tym względem w śródmieściu, a inaczej na krańcach miasta.

Najbardziej paląca jest sprawa rozwiązania trudności ruchu ulicznego w śródmieściu. Istnieją dwie zasadnicze metody usprawnienia stosunków. Obie należy zastosowywać równocześnie, wybierając w poszczególnych wypadkach rozwiązania najbardziej celowe pod względem gospodarczym, a jednocześnie najmniej obciążające finanse gminy.

1. Rozszerzanie zbyt wąskich oraz przebijanie nowych arterii poprzez przestrzenie gęsto zabudowane wydaje się sposobem na pozór najprostszym. Niemniej przedstawia sobą nie tylko poważne trudności techniczne, ale przede wszystkim ciąga za sobą ogromne koszty, związane z wywłaszczeniem i wykupem niezbędnych pasów ziemi, wskutek wysokich cen terenów w śródmieściu. W zasadzie nie powinno się podejmować tego rodzaju prób, o ile nie wzrastają w związku z tym



korzyści gospodarcze dla sąsiednich parcel i budowli. Wówczas bowiem można przerzucić koszty wykupu ziemi i inwestycji na adiacentów, którzy osiągną dodatkowe wartości<sup>23</sup>). W pewnych tylko wypadkach, skoro samorząd rozporządza większymi funduszami, może wywłaszczyć większy nieco obszar wzdłuż projektowanej arterii (zwłaszcza jeśli stan nieruchomości jest niesanitarny i istnieją podstawy prawne wywłaszczenia), następnie urządzić ulicę i odprzedać z powrotem tereny, które wzrosną niebywale w cenie. W ten sposób Rada Powiatu Londyńskiego osiągnęła prawie zwrot kosztów poniesionych przy przebijaniu ulicy Kingsway między Strand'em a Holborn.

Przy rozszerzaniu i przebijaniu nowych arterii śródmiejskich, nawet w wypadkach, gdy jest to gospodarczo uzasadnione (a raczej właśnie szczególnie w okolicznościach wróżących wielkie powodzenie w razie realizacji projektu) trzeba liczyć się, że tego rodzaju udogodnienie może w następstwie tak zwiększyć ruch uliczny, że po latach kilku, czy kilkunastu wzrośnie jeszcze stan zatłoczenia jezdni, czy chodników. Nawet więc najbardziej celowe próby przebudowy śródmieścia stanowią broń obosieczną, z którą należy obchodzić się ostrożnie.

Przebijanie ulic w śródmieściu celem tworzenia perspektyw i ujęć monumentalnych, na wzór Paryża z doby Hausmanna, jest, pod kątem widzenia celowości gospodarczej i społecznej, topieniem kapitałów, których brakuje na inne palące potrzeby. Wyniki w zakresie podniesienia estetyki całokształtu tak zazwyczaj brzydko zabudowanego śródmieścia są w większości miast minimalne, niewspółmierne do kosztów nowych ulic i placów. W zdrowym programie działalności urbanistycznej samorządu nie powinno być miejsca na takie ekstrawagancje. Co innego, gdy w grę wchodzi słabo zabudowane periferie.

2. W większości wypadków stłoczeniu w śródmieściu da się zapobiec zarówno w drodze przeniesienia części ruchu ulicznego na arterie zewnętrzne, obwodowe, jak usuwania ze śródmieścia przedsiębiorstw, oraz instytucji, które wywołują nadmierny napływ pracowników, czy interesantów.

---

<sup>23</sup>) Niezbędnym na to jest, rzecz zrozumiała, zdobycie odpowiednio sformułowanych uprawnień, których nasze ustawodawstwo jeszcze w tym zakresie nie daje.

Jeśli chodzi o pierwszy sposób, związany ściśle z metodami rozbudowy sieci ulicznej, to cały ruch tranzytowy przez miasto winien odbywać się po arteriach okrężnych, odpowiednio rozplanowanych. Również trzeba tak urządzić, aby ruch między poszczególnymi dzielnicami omijał śródmieście. Wreszcie dworce, dowożące większą liczbę osób do całego miasta, a nie tylko do śródmieścia, tak powinny być rozmieszczone, by ta wielka część ruchu pasażerskiego, szczególnie z okolic podmiejskich, która nie łączy bezpośrednio do centrum miasta mogła docierać do poszczególnych dzielnic, nie zawadzając o śródmieście. Dlatego jedyny dworzec centralny, znajdujący się w punkcie prawie największego ruchu ulicznego, nie stanowi rozwiązania sprawy, tym bardziej, jeśli można przewidywać, że nastąpi jeszcze większe wzmoczenie ruchu podmiejskiego. Większe miasto powinno posiadać całą sieć dworców, przede wszystkim podmiejskich, rozrzuconych po różnych dzielnicach, zwłaszcza najbardziej związanych z danymi okolicami podmiejskimi (np. niesłuszne byłoby pod kątem obciążenia śródmieścia bezpośredniego połączenia dzielnicy północnej Warszawy z miejscowościami pasa otwockiego).

Celowe przesunięcia dzielnicy śródmiejskiej z ulic najbardziej zatłoczonych niezawsze jest łatwe, pociąga duże koszty i trudności techniczne. Metodę tę z dużym powodzeniem zastosował w Holandii Rotterdam, z mniejszym Amsterdam. Trzeba tu brać pod uwagę przyzwyczajenia ludności, które trudno przełamać. Niemniej skierowanie całej nowej rozbudowy, zwłaszcza biur i urzędów na krańce śródmieścia (byle w punktach dobrze z góry rozplanowanych) jest zupełnie możliwe.

Rozbudowa sieci ulicznej na p e r y f e r i a c h m i a s t a nie przedstawia już tak wielkich trudności. Wiele arterii można wytyczać bez skrępowań natury technicznej. Mądra polityka terenowa powinna ułatwiać przez utrzymywanie niższego poziomu cen realizację wielkich dróg wylotowych, których kosztów nie można przerzucić w całości nad adiacentów.

Zasadą, rządzącą układem sieci ulicznej, jest należyte powiązanie śródmieścia z peryferiami i osiedlami satelitarnymi, oraz wszystkich dzielnic i większych osiedli między sobą. Schemat drogowy miasta społecznego ma k s z t a ł t p a j ę



czynny: na promienisto rozchodzących się wielkich arteriach wylotowych rozpinają się pierścienie okrężne.

Arterie zasadnicze powinny być szerokie i możliwie niezabudowane, albo zabudowane w taki sposób, żeby ruch miejscowy nie tamował przelotowego. W razie potrzeby należy tworzyć boczne równoległe uliczki dla odciążenia ruchu lokalnego. Idealem jest jednak zadrzewiona autostrada, do której tylko w większych odstępach wpadałyby boczne ulice pod prostym kątem. Stosowany u nas (na wzór paryskich bulwarów) system szczególnego popierania zabudowy ulic wylotowych zemści się w przyszłości, gdy rozwinie się ruch samochodowy. Wielkie arterie komunikacyjne nigdy nie powinny stawać się ulicami mieszkalnymi. Zarówno hałas, kurz i swąd benzyny, jak i niebezpieczeństwo nieszczęśliwych wypadków stwarzają najnieodpowiedniejsze po temu warunki. Eleganckie bulwary paryskie, obrzeżone wielopiętrowymi kamienicami, mogły stanowić wzór do naśladowania w tej chyba epoce rozwoju miast, w której samochód nie panował jeszcze tak niepodzielnie na ulicy. Raczej wzory anglosaskie nadają się do naśladowania. W Anglii, a zwłaszcza w Ameryce ulice wylotowe przeznaczone są wyłącznie dla celów handlowych i odznaczają się zabudową raczej niską, zwłaszcza jeśli chodzi o odcinki bardziej oddalone od śródmieścia. Nie jest to monumentalne, ale bywa praktyczne.

Dzielnice mieszkalne winny rozwijać się w głębi, w odległości przynajmniej kilkudziesięciu metrów od głównych arterii. Układ ulic w kompleksach mieszkalnych winien ułatwiać ruch wewnętrzny, koncentrować się w punktach dośrodkowych, utrudniać wszelki tranzyt. Drogi kręte, bodać nawet ślepe zaułki są urbanistycznie zupełnie uzasadnione, jeśli tylko dają dostateczny dostęp do poszczególnych kompleksów domów.

Środki transportu publicznego — koleje miejskie i podmiejskie, tramwaje i autobusy stwarzają ostateczne nici powiązania miasta spólcznego w zwartą całość, zwłaszcza w krajach, w których samochody prywatne stanowią jeszcze przedmiot zbytku i nie odgrywają poważniejszej roli w transporcie masowym.

Transport publiczny musi ułatwiać krążenie między funkcjonalnie powiązаныmi ze sobą dzielnicami miasta (a więc



dzielnicami mieszkalnymi, przemysłowymi i handlowymi). Wi-nien również sprzyjać decentralizacji mieszkaniowej przez szybką i taną komunikację na peryferiach i w okręgach podmiejskich.

Należy odpowiednio rozbudowywać oraz dostosowywać istniejącą sieć komunikacyjną do wytycznych polityki osiedleńczej, które ustala program regulacyjny. A więc okolice zdrowe i dogodnie położone pod kątem widzenia potrzeb mieszkaniowych szerokich rzesz ludności winny uzyskiwać w pierwszym rzędzie taną i szybką komunikację. Poprzez zastosowanie pociągów bezpośrednich i pośpiesznych, oraz taryf preferencyjnych bywa często wskazanym uprzywilejowanie okolic nawet dalszych, byle tylko bardziej nadających się do osadnictwa.

Podstawową zasadą polityki komunikacyjnej miasta powinno być ułatwienie dostępu do śródmieścia, jako miejsca pracy, a więc umożliwienie dotarcia do niego i sprawnego opróżnienia city w godzinach zamykania biur i urzędów. W większych miastach jedynie kolej podziemna może podoląć tak masowym przewozom, tym bardziej, że skoncentrowanym tylko w pewnych porach dnia. Linie podziemne (nadziemne nie wchodzą w rachubę ze względu na hałaśliwość oraz tarasowanie części przynajmniej ulicy) winny wyprowadzać pasażerów na odległe krańce miasta, bądź bezpośrednio (jak w Berlinie, Londynie, czy New Yorku), bądź za pośrednictwem odpowiednio dostosowanej sieci tramwajów (jak w Bostonie). Kolej podziemna ograniczona tylko do śródmieścia nie rozwiązuje sprawy. Co więcej wzmaga jeszcze stłoczenie na wielu ważniejszych odcinkach drogi, którą przebywa. Nie potrafi odpro-wadzić tych zastępów, którym ułatwi dotarcie do serca city, do dalej położonych miejsc zamieszkania. Projekt odcinka kolei podziemnej w Warszawie od Mokotowa do Muranowa (na dłu-gi czas po jego realizacji dalsza rozbudowa sieci byłaby zatrzymana z braku funduszy) przewiduje zakończenie linii w punktach, skąd rozchodzi się niewiele szlaków komunikacyjnych. Wzmożenie koncentracji ruchu na osi Marszałkowskiej i Nalewek może przyczynić się do silniejszego jeszcze zatłoczenia śródmieścia. Zatory na powierzchni mogą bodaj wzrosnąć w miarę gorączkowej rozbudowy wzwyż i mnożenia się sklepów i biur wzdłuż tej jedynej linii sprawnego transportu. Jed-

nocześnie dzielnice mieszkalne nie przesuną się z braku odpowiedniej komunikacji ku krańcom <sup>24)</sup>, nie ustąpią miejsca właściwej city. Marszałkowska pozostanie nadal ulicą dzielnicy mieszkalnej a jednocześnie rola jej jako arterii handlowej wzrośnie kilkakrotnie, tak że wkrótce może nie podolać zadaniom. Lepiej nie budować kolei podziemnej, jeśli nie można wyprowadzić jej na peryferie i to w wielu kierunkach jednocześnie.

O wyborze środków transportu miejskiego rozstrzygają następujące względy: 1) obciążenie obecne lub przewidywane; 2) rozkład obciążenia w ciągu dnia (godziny napływu i odpływu); 3) szybkość niezbędna dla pokonania odległości; 4) wysokość kosztów przejazdu; 5) stan zatłoczenia ulic.

Koleje nadają się najbardziej do przewozu masowego, skupionego w pewnych określonych porach dnia, ale również nie zanikającego całkowicie w międzyczasie. Tramwaje znajdują raczej zastosowanie na krańcach miast, gdzie szerokie ulice pozwalają na osobne torowiska i nie ma niebezpieczeństwa powstawania zatorów. Autobusy zastępują tramwaje w śródmieściu, bo są bardziej zwrotne i mniej tamują ruch uliczny, jeśli nawet nie potrafią rozwinąć większej szybkości. Na krańcach autobusy pozwalają na łatwe i niekosztowne otwieranie nowych linii komunikacyjnych, łączących osiedla o słabym jeszcze zaludnieniu. Należy tu jednak postępować oględnie, by nie dozwolić na rozwój zabudowy tasiemcowej wzdłuż arterii podmiejskich przez które biegną autobusy.

Jak już zaznaczyłem na właściwym miejscu, samorząd przy rozwoju komunikacji publicznej musi bardzo poważnie liczyć się z wpływem, jaki otwieranie nowych środków przewozowych wywiera na kształtowanie się cen gruntów i spekulację terenową. Musi mieć oczy szeroko otwarte na wszystko, co się dzieje w dziedzinie obrotu ziemią na odcinkach, leżących

---

24) Trzeba bowiem liczyć się z tym, że unieruchomienie tak wielkich kapitałów (około 75 milionów złotych) zmniejszy szanse rozbudowy sieci komunikacyjnej w okolicach podmiejskich, w których ustabilizuje się „samowarek“ kolei dojazdowych tam, gdzie nie dociera kolej państwowa. Dysproporcja między istniejącą komunikacją podmiejską a usprawnionym transportem na głównym odcinku śródmieścia, utrwali śródmiejskie zagęszczenie ludności.



na linii nowych dróg komunikacyjnych. Należało by zastosować przepisy, pozwalające na przerzucanie kosztów każdej nowej linii komunikacyjnej na wszystkich posiadaczy terenów w promieniu, w którym korzystają z udogodnień (z odpowiednią gradacją w zależności od przestrzeni, dzielącej od przystanku, czy stacji).

Dla rozwoju skupienia miejskiego, jako całości, niezmiernie jest szkodliwe wszelkie wycinkowe ujmowanie zagadnień komunikacji publicznej bez odpowiedniego skupienia pod jednym kierownictwem całej sieci kolei, tramwajów i autobusów. Wszelkie środki transportu zbiorowego w mieście oraz w najbliższym okręgu powinny znajdować się w ręku jednolitego ciała publicznego. Londyńska Kompania Przewozu Osób (The London Passenger Transport Board)<sup>25)</sup> jest przykładem takiej koncentracji wszelkich rodzajów transportu pod ziemią i na powierzchni (z wyjątkiem podmiejskich odcinków kolei dalekobieżnych, które właściwie powinny znaleźć się również pod kontrolą tego rodzaju ciała). Przykład tej kompanii, która likwiduje powoli dotychczasowy zamęt w zakresie środków transportu na obszarze szerszym jeszcze od właściwego Wielkiego Londynu, jest ze wszech miar godny do naśladowania. Błąd organizacji tkwi tylko w tym, że nie jest ona w żaden sposób powiązana z planową zabudową okręgu. Stanowiąc rozstrzygający czynnik w podmiejskiej polityce osiedleńczej, nie kieruje się ów koncern żadnymi wytycznymi co do kierunku rozmieszczenia ludności w skupieniu londyńskim.

### 3. *Regulacja procesów zabudowy.*

Strukturę miasta zespala odpowiednio zorganizowana sieć komunikacyjna, ale istotny zrąb funkcjonalny stanowi właściwe przeznaczenie poszczególnych dzielnic według zasadniczych s p o s o b ó w u ż y t k o w a n i a.

W regulacji tej każda dzielnica uzyskuje swoje przeznaczenie: mieszkalne, handlowe, przemysłowe, urzędowe. W częściach miasta już zabudowanych uniemożliwia się dalsze wznoszenie budynków niepożądanych (jak np. fabryk w dzielnicy mieszkalnej). W osiedlach nowo zakładanych eliminacja może

25) N. M o n o d: *Transports publics à Londres*, Paris 1936.



uniemożliwić od początku przenikanie wszelkiej działalności gospodarczej, uznanej za szkodliwą.

Strefowanie idzie w trzech kierunkach: 1) wyznaczania dozwolonego typu użytków (dzielnicie mieszkalne, w których mogą istnieć nieszkodliwe dla otoczenia zakłady przemysłowe, oraz handlowe, dzielnice wyłącznie mieszkalne, dzielnice handlowe, dzielnice przemysłu nieszkodliwego, dzielnice przemysłowe bez ograniczeń itp.); 2) wyznaczania wysokości budynków (liczba kondygnacji); 3) wyznaczania najwyższego odsetka powierzchni parceli, jaki może ulec zabudowaniu. Wszystkie te typy strefowania: charakterowe, wysokościowe i obszarowe, są ze sobą skojarzone w system potrójnych norm, obciążających każdą parcelę na planie regulacyjnym szczegółowym.

Strefowanie wyrosło pod wpływem troski o zachowanie warunków zdrowotnych w dzielnicach mieszkalnych miasta, w których zakładanie fabryk nie napotykało na żadne przeszkody<sup>26)</sup>. Następnie przepisy zwróciły się przeciw chaotycznemu wdzieraniu się wielopiętrowych kamienic do dzielnic zabudowy płaskiej.

Strefowanie posiada w zasadzie charakter negatywny. Stwarza tylko skrepowania, które stoją na przeszkodzie najbardziej rażącym nadużyciom w zakresie indywidualnej swobody dysponowania posiadaną parcelą. Stwarza jedynie w ogólnym zarysie pozytywny plan zabudowy. Bierze przy tym w opiekę w pierwszym rzędzie dzielnice zamożniejsze, strzegąc je od najścia niepożądanych intruzów. W dzielnicach uboż-

<sup>26)</sup> W Stanach Zjednoczonych metodę tę zastosował po raz pierwszy New York (w 1917 r.) w obliczu groźby, jaką zaczęła stwarzać dla dalszego rozwoju dzielnicy handlowej przy Piątej Alei ekspansja drobnych przedsiębiorstw odzieżowych w wędrowce w górę miasta, w ślad za głównymi odbiorcami, magazynami konfekcji. W pewnym momencie okolice Piątej Alei zaczęły zmieniać się w dzielnicę rzemieślniczą, co wpłynęło niezmiernie ujemnie na wygląd tej arterii handlowej. Powstała panika wśród pobliskich luksusowych magazynów, ceny lokali i terenów poczęły katastrofalnie niżkować. Obrońcy interesów własności nieruchomości w tej dzielnicy przeprowadzili ograniczenia swobody wznoszenia budynków, mieszczących warsztaty produkcyjne, w najbliższym sąsiedztwie Piątej Alei. W ten sposób strefowanie (zoning) dotarło do Ameryki i, jak większość norm urbanistycznych w tym kraju, związało się z walką różnych grup interesów dookoła monopolu terenowego i procesu kształtowania się renty gruntowej.

szych utrzymuje przeważnie charakter mieszany zabudowy. Pozwala też zazwyczaj na wznoszenie budynków o czasowym przynajmniej przeznaczeniu mieszkalnym (które siłą faktu zmienia się częstokroć w stałe) w dzielnicach wielkiego przemysłu, szczególnie szkodliwych dla zdrowia mieszkańców. W stosunku do siedzib ludności uboższej strefowanie nie może wyczerpywać tych norm regulacyjnych, które władze publiczne muszą zastosować w dążeniu do uzdrowienia stosunków. Pozytywna, planowa interwencja w kierunku przebudowy tych dzielnic musi iść w ślad za negatywnymi przepisami strefowymi.

W każdym razie, w ogólnym układzie przestrzenno - gospodarczym skupienia miejskiego regulacja użytków może stworzyć zespół funkcjonalnie powiązanych ze sobą kompleksów, rozmieszczonych w sposób, jak najbardziej odpowiadający właściwościom terenu, roli gospodarczej, oraz postulatam natury społecznej i kulturalnej. Oczywiście, twórca planu regulacyjnego i w tej dziedzinie musi liczyć się z istniejącym już stanem rzeczy, nie może posuwać się zbyt daleko w zakresie zakazów, gdy w grę wchodzi zabudowane części miasta, których tempo życia mogłoby ulec zahamowaniu.

**D z i e l n i c e p r z e m y s ł o w e** powinny być dostosowane do typu wytwórczości, który rozwija się w danym skupieniu. Muszą też liczyć się z potrzebami tych zwłaszcza dziedzin produkcji, których rozbudowa jest pożądana i które należy zachęcić do powstania w danym ośrodku. W tym względzie plan regulacyjny winien brać w rachubę wytyczne ogólnie - krajowego programu lokalizacji przemysłu.

Dzielnice przemysłu, zwłaszcza większego, winny znaleźć się w pobliżu dworców towarowych i linii obwodowych kolei, oraz koło portu. Przemysł mniejszy jednak coraz częściej może poprzestawać na komunikacji samochodowej. Urbanista ma tu przecież sposobność popierania sprawniej zorganizowanych większych warsztatów, jeśli udostępni dla znaczniejszej liczby przedsiębiorstw ułatwienia przewozu masowego, zazwyczaj przy bezplanowej zabudowie ograniczone do szczupłych terenów w pobliżu stacyj przetokowych<sup>27)</sup>. Jednocześnie bardzo

---

27) Celowym z punktu widzenia urbanistycznego jest powstawanie specjalnych kompanii, zarządzających dzielnice przemysłowe, wprowadzają-



doniosłe znaczenie ma dogodne połączenie z dzielnicą handlową, oraz z dzielnicami, w których zamieszkują robotnicy.

Segregacja dzielnic przemysłowych (w wielkim mieście nie wystarczy jedna, musi ich być kilka), usunięcie warsztatów wytwórczych z ulic handlowych i mieszkalnych, a zwłaszcza z lokali zamieszkanymi stanowi ideał urbanistyczny, trudny do realizacji tam zwłaszcza, gdzie w grę wchodzi rzemiosło, a zwłaszcza chałupnictwo. W tej dziedzinie udaje się co najwyżej wykluczyć najszkodliwsze dla otoczenia rodzaje działalności przemysłowej: hałaśliwe, zanieczyszczające powietrze i wodę. Urbanista nie ma możliwości eliminować drobnej produkcji z mieszkań prywatnych. Wchodzi to już w zakres działania inspekcji sanitarnej. Wątpić zresztą należy, czy w obecnych warunkach jest to zarówno możliwe, jak i na razie wskazane, ze względu na stosunki na rynku pracy.

Pod względem topografii pod dzielnice czysto przemysłowe nadają się tereny nisko położone i równe. W miastach, rozrzuconych na pagórkach, tereny te bywały zazwyczaj wybierane przez linie kolejowe, co stwarza ich dodatkową wartość dla przemysłu. Fakt, że okolice te są często podmokłe nie stanowi zasadniczej przeszkody — owszem wykorzystuje się je właściwie, już przez to choćby, że hamuje się ekspansję budynków mieszkalnych na tych obszarach.

Niezmiernie doniosły jest kierunek najczęściej wiejących wiatrów. Zakłady przemysłowe nigdy nie powinny umieszczać się w ten sposób, by panujące wiatry zwiewały dym i wylęwy na miasto. Przy dominującym u nas kierunku zachodnim i południowo - zachodnim najbardziej wskazanym jest przenoszenie przemysłu na wschodnie i północno - wschodnie krańce miasta.

Warszawa cierpi z powodu zaniedbania w zakresie żywiolowej rozbudowy ośrodków fabrycznych. Rozwinęły się one na zachodzie miasta, koło dworca towarowego pierwszej kolei, która łączyła stolicę z najbardziej uprzemysłowio-

---

nych odpowiednie inwestycje, a następnie odprzedających, lub oddzierzawiających parcele, a nawet gotowe budynki. W Chicago, w dzielnicy zachodniej miasta, działa już parę takich kompanii. Miasta - ogrody w Anglii, a szczególnie Welwyn występują w podobnej roli wobec przemysłowców, których starają się przyciągnąć, organizując całe środowisko dzielnicy fabrycznej.



nymi dzielnicami Kongresówki. Silne wiatry zachodnie roznoszą po całym mieście dym, zmieszany z falami wilgotnego powietrza z podmokłego dorzecza rzeki Bzury. O całkowitej likwidacji zachodniej dzielnicy przemysłowej nie może być obecnie mowy, da się jedynie skrępować jej dalszy rozwój, a po przez elektryfikację złagodzić najbardziej ujemne skutki. Nowa dzielnica fabryczna ma powstać na północnym wschodzie z orientacją w stronę przyszłego portu w Żeraniu.

Siła i uporczywość panujących wiatrów sprawia, że dzielnice mieszkalne mogą powstawać stosunkowo niedaleko od przemysłowych. Miasto Sheffield w ten sposób pobudowało nowe osiedle robotnicze tuż pod bokiem ciężkiego przemysłu, a jednak wolne od niepożądanych zanieczyszczeń powietrza. Możliwości takiego rozmieszczenia muszą być poprzedzone skrupulatnymi studiami technicznymi.

Wskazanim byłoby takie rozporządzenie przestrzeni, przeznaczoną pod rozbudowę przemysłową, żeby ku jej krańcom, w miarę przybliżania się ku innym dzielnicom, znajdowały pomieszczenie przedsiębiorstwa najmniej hałaśliwe i najmniej zatruwające powietrze. Poza tym wolne przestrzenie parkowe, a co najmniej pasy gęsto sadzonych drzew, winny oddzielać dzielnicę przemysłową od reszty miasta.

Dzielnice handlowe, mimo swojej mniejszej szkodliwości zdrowotnej, winny również stanowić przedmiot troskliwej uwagi ze strony urbanisty.

Wchodzą tu przede wszystkim momenty ogólnej wagi gospodarczej. W zakresie rozwoju handlu, zwłaszcza detalicznego, polityka regulacyjna miasta zawiera więcej jeszcze, niż w dziedzinie przemysłowej, widoków planowego dostosowania struktury przedsiębiorczości do zrębu gospodarczego miasta. Przepisy regulacyjne dają tu broń selekcyjną, którą polityk urbanistyczny musi wykorzystać zarówno do zwalczania zbytnej koncentracji interesów w śródmieściu, jak i do popierania zdrowej decentralizacji.

Nadmierny rozwój wielkich sklepów (zwłaszcza domów towarowych w krajach gospodarczo rozwiniętych) w śródmieściu powoduje zbyteczny zupełnie napływ kupujących. Spośród tych potencjalnych klientów coraz liczniejszy odsetek stanowią zresztą osoby, wałęsające się po to tylko, by zabić czas i rozerwać się widokiem towarów i przesuwających się tłumów.

Tego rodzaju napływ osób, uprawiających to, co w terminologii angielskiej zowie się shopping, stanowi zbyteczne obciążenie zatłoczonego śródmieścia. Zarówno gospodarczo, jak społecznie i kulturalnie, stanowi to objaw wybitnie ujemny. Należy uczynić, co się da, aby tego rodzaju tłumy utrzymać w swych ramach poszczególne ośrodki dzielnicowe, jeśli nie kulturalne i społeczne, to choćby handlowe i rozrywkowe.

Regulacja wielkiego miasta winna zmierzać do wytworzenia zwartości gospodarczej dzielnic mieszkalnych przez formowanie w ich centrum (najlepiej przy węźle komunikacyjnym na drodze do śródmieścia) własnych zorganizowanych ośrodków handlowych. W tym celu należy odpowiednio wytyczyć arterie komunikacyjne, oraz środki przewozu publicznego, tudzież dostosować odpowiednie strefowanie różnych części dzielnicy, o tyle przynajmniej, o ile wchodzi w grę zakazy otwierania sklepów. Na ulicach bocznych, mniejszego znaczenia nie powinno się dopuszczać do zbytecznego mnożenia lokal sklepowych. Jedynie sklepy najpotrzebniejsze (np. spożywcze) mogłyby tu powstawać, jeden na kilka albo kilkanaście domów (najlepiej wyłącznie w kamienicach rogowych). W ten sposób można uniknąć rozdrobnienia przedsiębiorstw handlowych, ich karłowacenia, a natomiast utrwalić byt przedsiębiorstw większych, znajdujących się w głównych, czy w paru mniejszych ośrodkach dzielnicowych.

W dzielnicach zupełnie nowych, wznoszonych przy udziale czynników publicznych, rozwój kontrolowanych przez nie sklepów spółdzielczych, względnie zmonopolizowanych kompanii eksploatacyjnych (na wzór utworzonej w mieście - ogrodzie Welwyn) może usunąć chęć handlu miejscowego. W małych bardzo osiedlach należałoby może zastosować system koncesyjny wobec wszelkich zakładanych sklepów (tak, jak to czyni rząd holenderski we wsiach, powstałych na nowo osuszonych terenach).

Doniosłe znaczenie urbanistyczne ma sprawa ujęcia w pewne ramy lokalizacji rosnącego aparatu dyspozycji gospodarczej, który koncentruje się coraz bardziej w większych miastach i znajduje wyraz w mnożeniu się lokali biurowych w śródmieściu. Najoszczędniejszym załatwieniem problemu (choć nie zawsze zapewniającym maximum sprawności organizacyjnej działalności biur) jest przerabianie istniejących lokali mieszkal-



nych na biurowe. W każdym razie, zezwalając na burzenie starych domów, a wystawianie na ich miejsce nowych, bardziej odpowiednich do nowego przeznaczenia, należy z dużą ostrożnością traktować sprawę nadmiernego powiększania pojemności budynków. Drapacze chmur umożliwiają kompresję lokali biurowych na niezwykle małej przestrzeni. Napływ i odpływ tłumów pracowników i interesantów stanowi zagadnienie, którego rozwiązanie pociąga w następstwie milionowe koszty w zakresie przebudowy ulic i sieci komunikacyjnej. W dziedzinie sprawności ściśle gospodarczej takie stłoczenie biur nie przynosi w większości wypadków żadnych szczególnych korzyści, bo częste kontakty osobiste w dobie telefonu schodzą na plan dalszy. Wiele biur, rozmieszczonych poza śródmieściem, może działać równie sprawnie. Jeśli już w ogóle dozwala się na budowę drapaczy chmur (mądrze czynią miasta, które trwają uporczywie przy zakazach — u nas przydałoby się ściśle stosować przepis ustawy budowlanej o maksymalnej wysokości domów, przewidzianej na 22 metry), to należy budowle te rozmieszczać poza stłoczonymi ulicami city. Wytwarza się w ten sposób jedną, czy więcej filii śródmieścia na terenach o odpowiednio rozplanowanej sieci ulicznej, na których drapacze byłyby odosobnione, nie zabierałyby innym gmachom ani światła, ani powietrza. Rotterdam rozbudowuje swoją nową dzielnicę wielkich budynków biurowych w okolicy Parku Muzealnego, zdala od śródmieścia, zarówno dawnego (Groote Markt), jak i nowego (Coolsingel).

W zakresie dzielnic mieszkalnych reorganizacja dzielnic już istniejących stanowi zagadnienie zupełnie odrębne od regulacji dopiero rozwijających się osiedli. O ile wówczas, gdy chodzi o zupełnie nowe dzielnice, interwencja czynnika publicznego może wkraczać w wiele dziedzin rozwojowych bez obawy wytworzenia poważniejszych komplikacji gospodarczych, o tyle w zakresie przebudowy istniejących już części miasta wskazana jest ostrożność podobna do tej, jaką zaleca się w związku z omawianym uprzednio zagadnieniem usprawnienia sieci ulicznej.

Ponieważ wszelkie koszty przebudowy śródmieścia są zazwyczaj wysokie, należy ograniczać się: 1) do usunięcia budowli, których stan sanitarny jest tak opłakany, że nie da się ich uzdrowić przez wprowadzenie instalacji (zwłaszcza kanalizacyjnych) i dokonanie przeróbek; 2) do burzenia części zabu-



dowań oficynowych w nazbyt stłoczonych blokach mieszkalnych celem uzyskania swobodnego obiegu powietrza i dostępu słońca<sup>28)</sup>; 3) do przebudowy wewnętrznej domów celem dostosowania mieszkań do zmienionych potrzeb (np. podział mieszkań większych na mniejsze po opuszczeniu ich przez ludność zamożniejszą, w sposób, zapewniający nowym mieszkańcom o skromniejszych wymaganiach możliwie wygodne warunki lokalowe).

Nierównomierna pod względem liczby kondygnacji w domach oraz nieestetyczna zabudowa starszych dzielnic mieszkalnych jest istotnie godna pożałowania, ale mobilizować kapitały po to, by je topić w reorganizacji stosunków w tej dziedzinie byłoby marnotrawstwem wobec niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych szerokiej rzesz ludności.

Wznoszenie nowych domów mieszkalnych w śródmieściu winno spotykać się z utrudnieniami zarówno ze względu na znaczne zanieczyszczenie powietrza i brak przestrzeni, jak również i na niebezpieczeństwo nadmiernego zatłoczenia arterii komunikacyjnych (co w rezultacie odbija się na sprawności handlowej city).

Samorządy (u nas przy czynnym poparciu polityki kredytowej B. G. K.) faworyzują często tego rodzaju zabudowę, zwłaszcza gdy w grę wchodzi domy luksusowe, przeznaczone dla ludności zamożnej. Czynią to zarówno dla poprawienia zewnętrznego wyglądu śródmieścia i zastąpienia ruder przez porządne budowle, jak i w celu utrzymania w granicach miasta najlepszych podatników spośród bogatych obywateli, w obawie przed tym, że mogliby wynieść się poza granice administracyjne miasta, do osiedli podmiejskich. Polityka tego rodzaju jest błędna z wielu względów. Przede wszystkim powoduje topienie wielkich kapitałów w ziemi, której ceny stale wzrastają. Korzystają wyłącznie monopolisci terenów śródmiejskich wskutek intensyfikacji renty gruntowej. Utrzymuje się typ stłoczony kamienicy, który, wydawało się, był skazany na zagładę. Wreszcie wątpliwym jest, w obliczu doświadczeń krajów gospodarczo bardziej rozwi-

28) Oczywiście oba te postulaty wymagają przeprowadzenia odpowiedniego ustawodawstwa, udzielającego daleko idących uprawnień samorządom, a więc możliwości wydawania nakazów burzenia, oraz prawa wykupu obiektów po cenie samej tylko ziemi (i to uwzględniającej istotną, a nie możliwą rentowność parceli).

niętych, czy pogarszające się stale warunki otoczenia śródmiejskiego, a zwłaszcza swąd benzyny i rosnący tłok i gwar na ulicach, nie wypędzą tych, dla których mieszkania były przeznaczone, do osiedli podmiejskich (zwłaszcza z chwilą gdy osiedla te, tak u nas jeszcze prymitywne, zorganizują się lepiej i uzyskają należyte środki komunikacji). Wówczas luksusowe mieszkania mogą nie znaleźć lokatorów. Zostaną prawdopodobnie przerobione na biura. Wszystko to pociąga zbyteczne straty kapitału i nie prowadzi do właściwego celu. Miasto pozbawia się nadto możliwości wykorzystania nielicznych wolnych placów bądź na cele użyteczności publicznej bądź na zieleńce i boiska śródmiejskie (uzyskać je samorząd mógłby pod presją zakazów zabudowy). Najsmutniej jest wówczas, gdy takie zabudowywanie śródmieścia trzebi ostatnie kępy zieleni dawnych ogrodów prywatnych.

Trwałe utrzymanie w śródmieściu ludności zamożniejszej, która może swobodnie wybierać między różnymi dzielnicami miasta, jest możliwe jedynie przy zabudowie drapaczami chmur, na wzór amerykański. Zajmując górne piętra, bogaci lokatorzy nie cierpią zanadto z powodu hałasu i swędów. Taka jednak metoda rozwiązania zagadnienia stwarza te same objejeje, co wznoszenie drapaczy chmur dla celów biurowych.

Jako dzielnica mieszkalna śródmieście, zwłaszcza dokoła właściwej city, przetwarza się coraz bardziej w krajach gospodarczo rozwiniętych, zwłaszcza anglosaskich, w siedlisko hoteli. Wchodzą tu w grę zarówno wielkie hotele dworcowe, dla przejezdnych przeznaczone, jak i hotele rezydencjonalne, tzn. takie, w których wiele osób zamieszkuje całe tygodnie, miesiące, a nawet lata. Są to zazwyczaj związani pracą ze śródmieściem ludzie samotni, albo pary bezdzietne.

I u nas (mówię tu przede wszystkim o Warszawie) wielkie mieszkania okolic śródmieścia przeobraziły się w *chambres garnies*, w których podnajmuje po jednym, czy paru pokojach. Stopniowo rodziny należące do warstwy średniozamożnej, zmuszone powojennym nasileniem głodu mieszkaniowego do tego typu sublokatorstwa, poznajdowały mieszkania w nowych domach. Pozostały prawie wyłącznie osoby samotne, które nie zamierzają zakładać własnych gospodarstw i nie pragną bynajmniej wyprowadzać się na peryferie. Należałoby zorganizować dla nich odpowiednią dzielnicę hotelową. Z jednej więc



strony trzeba by ułatwić przebudowę całych bloków domów na jedno- czy dwupokojowe „kawalerki“ (z kuchenkami na wzór amerykańskich „kitchenettes“ lub bez nich), z drugiej pomóc w zorganizowaniu większych hoteli rezydencjonalnych i wypełnić spekulację na podnajmie „pokojów przy rodzinie“. Zniesienie ochrony lokatorów w stosunku do większych mieszkań niewątpliwie może ułatwić tego rodzaju akcję.

Najtrudniejszym problemem mieszkaniowym śródmieścia (lub pobliskich dzielnic) jest jednak sprawa nor suterrenowych, facjatek i ciemnych lokali oficynowych, w których gnieździ się proletariat opłacający niskie wprawdzie komorne (dzięki ochronie lokatorów), ale stłoczony przeciętnie w stosunku czterech osób na jednoizbowe mieszkanie (stosunki warszawskie w czasie spisu 1931 r.).

Ogromną część tej ludności należałoby przenieść do kompleksów tanich mieszkań, które samorząd i organizacje publiczne winny wznosić na peryferiach. Część mieszkań trzeba by zburzyć, a przede wszystkim piwnice zamknąć dla użytku mieszkalnego.

Ze śródmieścia należy usunąć w pierwszym rzędzie rodziny dietne, te, których głowy pracują w fabrykach na krańcach miasta położonych. Trzeba dążyć do tego, by ostatecznie pozostali sami niemal samotni, oraz starsze małżeństwa.

Burzenie ruder mieszkalnych proletariatu i budowanie na tym samym miejscu kamienic koszarowych ze wzorowymi mieszkaniami — metoda stosowana w Anglii, a ze szczególnym uporem w Londynie, mija się o tyle z celem, że nie usuwa pierwotnego stłoczenia, tylko poprawia nieco jego formę. Przez to, że wprowadza się ją na niewielkich stosunkowo przestrzeniach, najgorszych pod względem sanitarnym, na miejscu zburzonego drobnego kompleksu ruder wznosi się zazwyczaj jeden, czy parę bloków kamienicznych, bez wolnej przestrzeni dokoła. Aby stworzyć dostatecznych rozmiarów wzorowe zespoły mieszkaniowe trzeba by burzyć stopniowo całe dzielnice, aby je na nowo zabudować (jak to czyni planowo i systematycznie m. Liverpool). Metoda to bardzo kosztowna, w naszych warunkach zupełnie nie wchodząca w rachubę.

Główne pole działania dla miejskiej polityki urbanistycznej stwarzają dzielnice nowe, których rozwój można normować od samego początku. Odmienne przedstawia się tu



sprawa tych dzielnic, które rozwijają się pod wpływem inicjatywy prywatnej, oraz takich, które mogą powstać (przynajmniej w postaci jako-tako zorganizowanej) jedynie za sprawą czynników publicznych. Do pierwszych należą wyłącznie bodaj kompleksy mieszkaniowe, przeznaczone dla ludności conajmniej średniozamożnej, do drugiej kategorii wszelkie niemal poczynania z zakresu walki z głodem mieszkaniowym najszerszych warstw ludności robotniczej i pracowniczej.

Podstawowym zagadnieniem z zakresu polityki w stosunku do budownictwa prywatnego jest dostosowanie podaży terenów budowlanych do zapotrzebowania. Po pierwsze trzeba zwalczać w sposób bezwzględny spekulację parcelacyjną, dostarczającą ziemię wprawdzie w nadmiarze, ale po wygórowanych cenach. Obowiązek uzbrojenia terenów parcelowanych może ukrócić najmniej odpowiednie formy parcelacji. Pod tym względem nowela do prawa budowlanego z 1936 r. stanowi poważny krok naprzód. Duże niebezpieczeństwo kryje jednak w sobie ustęp końcowy znowelizowanego art. 64 ustawy, przewidujący możliwość zezwolenia na przeniesienie własności 50% ogólnej powierzchni działek, utworzonych przy parcelacji, przed urządzeniem ulic i wprowadzeniem innych inwestycji, jeżeli właściciel da rękojmię wykonania zobowiązań. Zachodzi obawa, że przepis ten będzie stosowany jako reguła, a gwarancje wymagane mogą nie mieć większej wartości.

Obok walki z nadużyciami spekulacji parcelacyjnej na większą skalę, ważne jest również ukrócenie drobnej parcelacji dzikiej, polegającej na samorzutnym dzieleniu małych osad i działek, zazwyczaj przez mieszkańców wsi podmiejskich. Wchodzą tu w grę nie tyle wygórowane ceny, ile niezgodny z technicznymi i gospodarczymi wymogami sposób tworzenia parcel. Nadto urbanizują się wsie i miejscowości, które w planie regionalnym mogą być przeznaczone na rezerwaty rolnicze. Dzika parcelacja czyni bezskutecznymi wszelkie wysiłki zorganizowania rozbudowy podmiejskiej w postaci zwartych osiedli.

Najwłaściwszą drogą wydaje się, wzorem ustawodawstwa niemieckiego wprowadzenie monopolu parcelacyjnego dla kompanii, powstających pod kontrolą władz publicznych. Tylko w ten sposób da się zrealizować postulat ładu zarówno w zakresie samego dostarczania działek pod zabudowę, jak i w dziedzinie szybkiej zabudowy osiedli, których w danej chwili nie

będzie zbyt wiele in statu nascendi. To właśnie, stanowi jedną z podstawowych słabości naszego rozwoju podmiejskiego <sup>29)</sup>.

W obrębie samych miast, w których większe znaczenie ma handel poszczególnymi parcelami wobec daleko posuniętego już rozdrobnienia własności, najdonioślejszy wpływ na obniżkę nieuzasadnionego wzrostu renty może mieć polityka podatkowa. Podatek alienacyjny, pobierany przy obrocie placami niezabudowanymi, bywa naogół mało owocny wobec tego, że przy akcie kupna - sprzedaży właściwa cena bywa bardzo często ukrywana. Również podatek od stałego wzrostu wartości jest trudny do wymierzenia. W pewnych tylko wypadkach, gdy wzrost ten jest tak gwałtowny, że nie daje się go ukryć, system ów mogą wieńczyć pożądane wyniki. W każdym razie samorząd mógłby posiadać odpowiednio zorganizowaną inspekcję w tej dziedzinie i zdawać sobie dokładnie sprawę z ruchów cen ziemi. Inspekcja taka dobrze opłacałaby się przy właściwie rozbudowanym systemie podatkowym i przy wysokich karach za wprowadzenie władzy w błąd.

Najłatwiejszy stosunkowo do ściągania jest podatek od placów niezabudowanych w obrębie miasta. Jego niepowodzenie u nas dowiodło tylko, jak dużo złej woli wykazują pewne czynniki zorganizowanych interesów, dochodzące do głosu wówczas, gdy jakaś klika gospodarcza zdobędzie wpływy w słabiej kontrolowanych resortach aparatu samorządowego. Utrzymywanie starych nierealnych katastrów, szafowanie zwolnieniami dla „ogrodników“, którzy posadzą parę mizernych drzewek owocowych na placu, i tym podobne metody sprowadziły dochody z podatku prawie do zera. W r. 1933 podatek ten dawał np. w Warszawie tyle, co opłaty od psów <sup>30)</sup>.

Podatek od placów niezabudowanych winien oprzeć się na corocznie ulegających rewizji katastrach. Rewizję winni przeprowadzać specjaliści przysięgli, stojący poza sferami zainteresowanymi, na wzór księgowych przysięgłych. Kwota podatku winna wahać się w zależności od położenia placu. Parcele, leżące w strefie, wyznaczonej pod zabudowę w najbliższym cza-

29) Porówn. uwagi o zabudowie obszarów podmiejskich w artykule: Województwo stołeczne — jego obszar i zadania. Samorząd Terytorialny, z. 3—4 z 1935 r.

30) K. Krzeczkowski: Z zagadnień polityki gruntowej — Samorząd Terytorialny, z. 1—2 z 1935 r., str. 19.



sie, byłyby obciążone wysokimi ciężarami, aby utrudnić jałowe gospodarczo przetrzymywanie ziemi. Place, leżące w strefach „niedojrzałych“, mogłyby być opodatkowane w sposób umiarkowany: dostatecznie wysoko, by samorząd uczestniczył w powolnym wzroście renty, nie na tyle, by zmuszać właścicieli do wyzbywania się nieruchomości (co samo przez się może również podniecać w pewnym stopniu spekulację).

Wielką doniosłość posiada sprawa stworzenia odpowiedniej kolejności zabudowy przez dokładne wyznaczenie terenów, na których w najbliższym czasie winna się przede wszystkim koncentrować. Chodzi tu o utrudnienie chaotycznej rozbudowy po parę domów na jednej ulicy, po parę na innej. Całe ulice, jeśli nie większe dzielnice, winny zabudowywać się jednocześnie. Co rok, czy co lat parę, w zależności od natężenia ruchu budowlanego powinny być udostępniane pod zabudowę kompleksy ulic urządzonych.

Metoda, stosowana przez dobrze zorganizowane samorządy niemieckie przed wojną, polegająca na uzbrajaniu terenów na 5 do 10 lat naprzód, posiada te niewątpliwie doniosłe zalety, że zmniejsza niebezpieczeństwo zbyt gwałtownego wzrostu cen ziemi nawet w wyjątkowo ożywionym sezonie budowlanym, wobec tego, że tereny przygotowane znajdują się w nadmiarze na kilka sezonów z góry. Metoda ta jest jednak dosyć rozrzutna. Zachodzi pytanie, czy miasto nie mogłoby gospodarować oszczędniej, dostosowując swoje coroczne inwestycje i prace techniczne do corocznych (lub nieco tylko większych od corocznych), wymagań kampanii budowlanej. Pod zabudowę należałoby przeznaczać tylko w tym tempie uzbrojone tereny. Spekulację i wzrost cen możnaby ostro zwalczać, przede wszystkim za pośrednictwem wspomnianego systemu zróżniczkowanego podatku od placów zabudowanych.

Wszystkie powyższe uwagi dotyczą rozbudowy, dokonywanej z funduszków prywatnych, dostarczającej mieszkań ludności, która jest zdolna do opłacania komornego według cen rynkowych. Właściwa jednak rozbudowa masowa nie może obyć się bez poparcia czynnika publicznego, a nawet musi oprzeć się wyłącznie prawie na inicjatywie samorządu. Nietylko wszystkie możliwe do zmobilizowania fundusze kredytu publicznego winny być obrócone na ten cel, ale i rozplanowanie



nowych dzielnic miejskich dostosowane w pierwszym rzędzie do potrzeb takiego budownictwa.

Na czoło wysuwa się sprawa uzyskania odpowiedniego zapasu ziemi przez samorzady, kompanie użyteczności publicznej i spółdzielnie mieszkaniowe. Zakup obszarów na wolnym rynku jest już obecnie zbyt kosztowny wobec tego, że wszystkie tereny, posiadające wartość dla budownictwa, mają ceny tak podbite przez spekulację, że nie mogą wchodzić w rachubę. Można więc albo zakupywać stosunkowo tanie obszary, które nie posiadają komunikacji i otwierać nowe linie przewozowe, albo wywierać nacisk na obniżkę cen za pośrednictwem czasowych zakazów zabudowy (była już mowa o tym „podstępnie“), albo stosować wywłaszczenie.

U nas reforma rolna dawała pod tym względem szerokie uprawnienia, pozwalające na wykup przymusowy większej własności w sferze wpływów miast. Te możliwości zostały prawie całkowicie zaprzepaszczone<sup>31)</sup>. W chwili obecnej wydaje się koniecznym wprowadzenie specjalnych przepisów, pozwalających na wywłaszczenie wszelkich terenów, potrzebnych na cele tanich mieszkań<sup>32)</sup>. Odszkodowanie w tym wypadku (jak w wypadku każdego wywłaszczenia na rzecz użyteczności publicznej) powinno być obliczane na podstawie aktualnych korzyści, osiąganym przez właścicieli z tych obszarów, a nie powinno brać pod uwagę nadziei na wzrost renty w bliższej, czy dalszej przyszłości.

Ideą polityki gruntowej miasta jest zdobycie tak wielkich terenów, żeby mogło skoncentrować całą dalszą rozbudowę masową na własnej ziemi. W takim położeniu znalazło się już sporo miast niemieckich i skandynawskich. Stockholm zajmuje uprzywilejowane stanowisko wśród stolic świata, ponieważ całą rozbudowę powojenną zdołał skierować na własne tereny, stanowiące najodpowiedniejsze przestrzenie pod zabudowę pod kątem widzenia urbanistycznym. Smutno przedstawiają się pod tym względem nasze stosunki. Miasta posiadają w swoich rękach przeciętnie 9,1% powierzchni administracyjnej (War-

31) T. Toeplitz: *Polityka gruntowa m. Warszawy (1915—1934)* Zagadnienia gospodarki samorządu m. Warszawy. T. I, str. 160 i nast.

32) Wzór stanowić może ustawodawstwo belgijskie. J. Pakies: *O wywłaszczeniu gruntów podmiejskich*. Kraków 1920, str. 21.

szawa 8,2%), tj. mniej niż potrzeba na budowę większych arterii komunikacyjnych, placów, parków, oraz pod budynki użyteczności publicznej. Jedynie Bydgoszcz przezornie zdobyła odpowiednie zapasy ziemi (6544 ha) przez zakup sąsiednich folwarków. Grunty państwowe, do niedawna tak znaczne, zwłaszcza w pobliżu dawnych fortec (do których należała również Warszawa) bądź przeszły w ręce uprzywilejowanych spółdzielni i nabywców prywatnych, bądź stanowią przedmiot dodatkowego dochodu Skarbu Państwa na cele obrony narodowej (obszary wojskowe mają być parcelowane celem możliwie wydawnego zasilenia Funduszu Obrony Narodowej).

Zagadnienie terenowe weszło przeto w fazę niezmiernie trudną. Nie uda się go rozwiązać bez zdecydowanych posunięć, przechodzących do porządku dziennego nad pewnymi interesami prywatnymi, zwłaszcza żerującymi spekulacyjnie na wywoływaniu braku terenów pod zabudowę i na pogłębianiu w ten sposób głodu mieszkaniowego.

Jeśli samorząd, czy inna władza publiczna podejmuje zabudowę osiedla „we własnym zakresie“, zarówno budynki, jak i ziemia powinny pozostawać trwale we władaniu publicznym. Jeśli gmina stara się tylko ułatwić zorganizowane budownictwo tanich domów jednorodzinnych przez udostępnienie terenów, może zastosować dzierżawę długoterminową (na 60 do 100 lat) z umiarkowanym czynszem. Tak zwane prawo zabudowy<sup>33)</sup> daje najlepsze rozwiązanie zagadnienia, o ile sprawa udostępnienia kredytu na budowę zostanie należycie postawiona. Odprzedaż terenów na własność jest metodą ryzykowną. Samorząd wyzbywa się najefektywniejszej kontroli w postaci prawa anulowania kontraktu dzierżawy w stosunku do osób, które nadużywają jego zaufania i nie zabudowują parcel. Nadto zrzeka się korzyści wzrostu renty na rzecz jednostek. Spekulacja może rozwijać się wówczas prawie bezkarnie, bo łatwo ominąć przepisy o obowiązku zabudowania kupionej działki. Do czegoś podobnego dochodzi ponoć na terenach, parcelowanych przez B. G. K. na Polach Bielańskich w Warszawie. O niepowodzeniu eksperymentu świadczy liczba parcel niezabudowanych i przetrzymywanych bezcelowo.

Odrębny zespół zagadnień, najeżony wielu trudnościami

33) T. Toeplitz: Prawo zabudowy. Warszawa 1925.



do pokonania, nastęrcza sprawa rozbudowy przedmieść i osiedli już częściowo zabudowanych. Rozwój naszych miast powojennych idzie bądź po linii tworzenia nowych zupełnie dzielnic tzw. „kolonii“, na terenach zupełnie wolnych, bądź powolnego przebudowywania istniejących dzielnic, przez wznoszenie na ich obszarze budowli nowych, często bardzo znacznie odbiegających od dotychczasowej nędznej zabudowy przedmieść, które leżą najbliżej śródmieścia. Mokotów i Ochota stanowią w Warszawie przykłady takiego chaotycznego podnoszenia poziomu społecznego dzielnic.

Pozornie proces to demokratyczny, zacierają się bowiem granice przestrzenne w segregacji warstw społecznych. W rzeczywistości powstaje zupełnie niecelowe pomieszanie zbytku z nędzą, bogatych willi i kamienic z norami mieszkalnymi, przeciwstawienie ostatniego wyrazu techniki zapuszczeniu, ściekom i woniom gnilnym. Nędza zostaje w końcu wyparta całkowicie albo zepchnięta tam, gdzie mniej razi oko i mniej przeszkadza. Ale ile to wszystko pociąga zbytecznych wydatków, ile niedogodności muszą ponieść nowi mieszkańcy—w to zazwyczaj się nie wchodzi!

Celowa kampania przebudowy tego rodzaju dzielnic winna odbywać się etapami.

1. Skoro stwierdzi się, że dzielnica nadaje się jako teren ekspansji lepszych dzielnic miasta, należy stworzyć kompanię eksploatacyjną pod kontrolą samorządu. Kompania miałaby prawo wywłaszczać tereny wzamian za obligacje, zapewniające dawnym właścicielom pewien udział w zysku z ostatecznej rozprzedaży, czy z oddzierzawiania gruntów pod zabudowę.

2. Najgorsze części dzielnicy, bądź te, w których większość budynków nadaje się do zniszczenia, bądź te, których nie można pozostawić ze względu na plan regulacyjny, byłyby burzone, ludność zaś przenoszona do kompleksów tanich mieszkań, wzniesionych w tym celu przez kompanię.

3. Te części dzielnicy, które mogłyby nadal pozostać, byłyby uzdrowotnione, zaopatrzone we wszystkie niezbędne inwestycje uliczne, poczym oddane do dalszej eksploatacji gminie.

4. Gmina powinna dostać tereny na cele użyteczności publicznej, a bodaj nawet i pewien odsetek przestrzeni (dajmy na to 10 do 20%) na budowę tanich mieszkań.

5. Reszta przestrzeni po odwodnieniu, wytyczeniu no-



wych ulic i całkowitym uzbrojeniu byłaby rozprzedana (a może tylko oddana w dzierżawę na prawie zabudowy) przez kompanię, stopniowo, partiami, z zastrzeżeniem obowiązku szybkiej zabudowy w myśl programu, któryby przewidywał wypełnianie dzielnicy etapami.

Oczywiście system taki wymagałby dużych nakładów kapitałów, samorząd nie mógłby angażować się w tego rodzaju działalność, gdyż w grę wchodzi akcja mieszkaniowa w interesie warstw, które mogą ponieść ciężary komornego na wolnym rynku. Kompania eksploatacyjna musiałaby oprzeć się o kapitały prywatne — władze publiczne miałyby tylko kontrolę nad działalnością. Kapitały, które należałoby zgromadzić na wstępie, byłyby nieco mniejsze, niż się pozornie wydaje, ponieważ nie podlegałyby wcale unieruchomieniu w ziemi. Właściciele terenów dostaliby obligacje, które byłyby stopniowo spłacane. W ten sposób zresztą i ci właściciele nie zostaliby właściwie pokrzywdzeni. Ograniczonoby tylko prawo do ciągnięcia nadmiernych korzyści, część wzrostu renty poszłaby na cele publiczne. A co najważniejsze, akcja mogłaby być przeprowadzana celowo i planowo, dając w wyniku znaczne oszczędności w zakresie nakładów kapitału społecznego.

W podobnym kierunku tworzenia celowych zrzeszeń powinno iść organizowanie bezplanowej, dzikiej zabudowy przedmieść uboższych, rozwijających się obecnie na dalszych krańcach miast i w szerokim promieniu podmiejskim, przytykającym do ich granic. Tutaj posiadacze drobnych kapitałów, nie raz w wysokości paruset złotych, budują na lilipucich parcelach szopy mieszkalne, urągające wszelkim przepisom budowlanym i wymogom higieny<sup>34</sup>). W ten sposób, sprzeczny z jakimikolwiek zasadami urbanistycznymi, zostaje załagodzony głód mieszkaniowy odłamów ludności pracującej, które nie mogą zdobyć mieszkań w domach, podlegających ochronie lokatorów.

Najprostsza metoda uregulowania tego samorzutnego wzrostu, zastosowana już zresztą w pełnym zakresie w Niemczech (początkowo jako pomoc dla bezrobotnych, potem rozciągnięta raczej na robotników, mających oszczędności), pole-

---

<sup>34</sup>) A. Zębalski: Osadnictwo robotnicze, Warszawa, 1935, str. 7 — 42.

ga na tworzeniu publicznych kompanii osiedli robotniczych. Rozporządzając nawet niewielkimi kredytami, mogłyby one mobilizować drobne kapitałiki prywatne. Umożliwiałyby zdobywanie domków znacznie lepszych od zbudowanych własnym wysiłkiem, przy uliczkach skromnie choćby urządzonych, w ramach zorganizowanych odpowiednio osiedli. Bez wywłaszczenia odpowiednich terenów podmiejskich, akcja ta jednak nie będzie mogła na dobre ruszyć z miejsca.

Podobna metoda mogłaby być rozciągnięta i na równie chaotyczne, choć odpowiadające wyższemu poziomowi zamożności budownictwo małych murowanych domków podmiejskich. Działalność kompanii przy tego rodzaju zabudowie ograniczałaby się do pomocy architektonicznej, urządzenia i zagospodarowania osiedla (co jest szczególnie ważne, gdy powstaje ono na terenie ubogich jeszcze gmin wiejskich), oraz baczności, by rozwój odbywał się planowo.

Wszystkie nowopowstające dzielnice miejskie, czy osiedla podmiejskie winny posiadać zwarty plan regulacyjny w myśl zasadniczych wytycznych, które wynikają z zastosowania koncepcji jednostek sąsiedzkich w konkretnych warunkach (oczywiście, różniących się od wypadku do wypadku). Rzecz zrozumiała, że realizacja takiego wzoru jest najłatwiejsza wówczas, gdy osiedle rozbudowuje samorząd i sam następnie wprowadza wszystkie niezbędne instytucje użyteczności publicznej, społeczne i kulturalne. Niemniej planowa kontrola rozbudowy zbiorowisk mieszkalnych, powstałych z niezorganizowanej inicjatywy prywatnej, umożliwia wykształcenie się równie prawie dobrze zespolonych jednostek sąsiedzkich. Trzeba tylko stale kierować wysiłki indywidualne w jedno łożysko, mieć zawsze na uwadze, że niezbędna jest zabudowa stopniowa, kompleksami, a nie rozrzucona chaotycznie, od razu na znacznej przestrzeni. Niewątpliwie popieranie większych kompanii prywatnych (byle należycie kontrolowanych, aby nie nadużywały swej siły gospodarczej), leży po linii usprawnienia celowej zabudowy.

#### 4. *Budowle publiczne i wolne przestrzenie.*

B u d o w l e p u b l i c z n e traktują zazwyczaj urbaniszczy za nadto pod kątem widzenia ich ornamentacyjności. Moment ten jest niewątpliwie ważki, bo często nie ma innego spo-

sobu przerwania szarżyny i monotonii miasta, załagodzenia nudy, więjącej z szereów brzydkich i pozbawionych wyrazu kamienic. Równie jednak ważnym jest wzgląd na celowe rozmieszczenie budowli.

U nas zarówno estetyka, jak zwłaszcza celowość szwankują w dziedzinie budownictwa publicznego. Zagadnienie odpowiedniego ugrupowania budynków nie jest należycie rozwiązane.

W Paryżu, w myśl założeń klasycznych, budowie publicznej potraktowano przede wszystkim jako ornament na przecięciach osi perspektywicznych. W przeciwieństwie do tych ujęć wyłącznie monumentalnych urbanistów amerykańscy starali się rozwinąć pierwiastki celowości społecznej, grupując gmachy w zwartych ośrodkach życia obywatelskiego (civic centers). Oczywiście, wzgląd na odpowiednie rozwiązanie monumentalne zawsze wchodził w rachubę. Monumentalizm ten, zazwyczaj mało udatny, nie stanowi jednak istoty samej koncepcji.

W naszych warunkach koncentracja przestrzenna urzędów i instytucji, tak daleko posunięta, jak w Stanach Zjednoczonych, jest nie do pomyślenia wobec nakazów obrony powietrznej. Pod kątem widzenia celowości ochrony życia publicznego w kraju w czasie wojny wskazanym jest rozrzucenie budowli, w których się mieszczą urzędy, na szerszym obszarze miasta. Gmachy powinny być jednak rozmieszczone z pewnym sensem i z uwzględnieniem wzajemnego powiązania ważniejszych kompleksów. W ten sposób i zasada monumentalizmu i potrzeb celowości mogłyby utrzymać się w całej mocy. Każdy urząd państwowy, czy samorządowy nie może budować, jak dotąd, na własną rękę, gdzie tylko znajdzie wolny kawałek ziemi publicznej. Trudno domyślić się naprzykład, że w Warszawie wydano z górá dwieście milionów złotych na budowę państwowe.

Śródmieście nie stanowi już w chwili obecnej wdzięcznego terenu dla budownictwa publicznego, przede wszystkim ze względu na szczupłość terenów i trudność rozwiązań monumentalnych. Natomiast dzielnice dopiero się rozbudowujące, zwłaszcza w pobliżu parków, oraz przy wielkich arteriach wylotowych nadają się szczęśliwie do tego rodzaju rozbudowy. Warszawa musi dbać o to, by nie zaprzepaścić tak niezwykłych



możliwości, jakie może dostarczyć nowa dzielnica Marszałka Piłsudskiego.

Ośrodki muzealne, biblioteczne, teatralne, uniwersyteckie winny powstawać z dala od dzielnicy handlowej jako swojego rodzaju przeciwstawienie zmechanizowanej kultury śródmieścia. Miejsce ich leży na peryferiach, na drodze do najludniejszych dzielnic mieszkalnych. Pod tym względem wiele ciekawych rozwiązań próbowały wnieść miasta amerykańskie (Uptowns w Detroit, Saint Louis, Cleveland), z miast europejskich Amsterdam, a ostatnio i Rotterdam. W miarę rozwoju skupień miejskich i zwiększania się liczby instytucji staje się koniecznym tworzenie paru ośrodków tego rodzaju, rozrzuconych na obwodzie miasta.

Dzielnice mieszkalne winny posiadać własne centra społeczno - kulturalne, położone w punktach środkowych, w których zbiegają się arterie wewnętrzne dzielnicy. Tutaj winno znaleźć się miejsce na okazałe budowle, rozmieszczone wśród przestrzeni parkowych. Filie bibliotek publicznych i muzeów, łaźnie, szkoły średnie itd. winny skupić się w pobliżu terenów społecznych i rozrywkowych.

W dobrze zabudowanych dzielnicach, w których dziecko ma odpowiednie warunki mieszkaniowe, szkoły powszechne nie powinny mieścić się w wielkich budynkach monumentalnych, lecz w gęściej rozrzuconej sieci mniejszych domów, tkwiących w głębi przestronniejszych bloków mieszkalnych, w otoczeniu boisk i zieleńców. W ten sposób zmniejsza się odległość między domem a szkołą, oraz usuwa się potrzebę częstego przechodzenia przez dzieci ulic, na których czyha na niebezpieczeństwo ze strony pojazdów. Twórcy koncepcji jednostek sąsiedzkich kładą szczególnie nacisk na tego rodzaju rozmieszczenie lokali szkolnych.

Klasyczne ujęcie parku miejskiego jako skonwencjonalizowanego skrawka ornamentacyjnej przyrody dawno należy już do przebrzmiałych. Urbanistę współczesnego razi traktowanie zieleni jako tła i obramowania dla budowli. Rażą również wygracowane ścieżki niewielkich ogrodów publicznych w dzielnicach zabudowanych.

Nie znaczy to, by nie należało chronić i tych niewielkich wysepek zieleni wśród kamiennego morza zabudowanych części miasta i by nie była godna pożałowania metoda udzielania

zezwoleń na wznoszenie domów na miejscu ogrodów prywatnych w tych dzielnicach. Już w ten sposób Warszawa straciła Frascati. Wkrótce przyjdzie kolej na Królikarnię z jej starymi drzewami, choć Mokotów nie posiada nie tylko parku, ale nawet dostatecznego zadrzewienia.

Niemniej te niewielkie wysepki zieleni, które istnieją, a które uda się może jeszcze ocalić, stanowią tylko drobne ogniwo w systemie wolnych przestrzeni, który stanowi powolną realizację ideałów przebudowy podstaw użytkowania przestrzeni miejskiej, jakie stawia sobie urbanistyka.

Niewielkie parki i zieleńce śródmiejskie winny być wykorzystane w możliwie jak największym zakresie pod boiska i miejsca zabaw dla dzieci i młodzieży. Rolę większych zbiorników świeżego powietrza mają odegrać kompleksy wolnych przestrzeni, które w postaci klinów powinny ciągnąć się od granic miasta, docierając możliwie najbliżej do śródmieścia. Kliny te są przeznaczone do oddzielenia od siebie poszczególnych dzielnic. Jedną z najistotniejszych przesłanek planu regulacyjnego Warszawy stanowi właśnie owa zasada klinów.

Kliny tego rodzaju winny wybiegać z pierścienia zieleni, otaczającego miasto i, jak już o tym była mowa, oddzielającego je od miasteczek - satelitów. Na pierścień ten składają się nie tyle tradycyjnie urządzone parki, ile rezerwaty leśne z terenami sportowymi i zabawowymi, lunaparkami, lokalami rozrywkowymi. W braku lasów (któremu zresztą winno zapobiegać intensywne zalesianie) rezerwaty rolne (w tym fermy miejskie), oraz kolonie ogródków działkowych mogą zapełniać luki w pierścieniu. Wielkie arterie okrężne przebiegają przez owe rezerwaty w postaci szerokich, zadrzewionych alei i łączą się z zadrzewionymi również bulwarami wylotowymi.

Osiedla podmiejskie winny rozwijać się na ograniczonych tylko terenach, wyznaczonych pod zabudowę wśród obszarów rolnych, które nigdy nie mogłyby pokryć się domami.

##### 5. *Wnioski ogólne.*

W skromnych ramach tak krótkiego szkicu <sup>35)</sup> zdołałem ująć jedynie drobny ułamek zagadnień urbanistycznych,

<sup>35)</sup> Szkic niniejszy był napisany przed ukazaniem się tomu II. podręcznika Profesora *T. Tolwińskiego*: *Urbanistyka*. Pojawienie się tego

i oświetlić tylko niektóre przesłanki, oraz metody działania. Również nielicznych tez, które postawiłem, nie mogłem należycie rozwinąć. Materiał przykładowy został sprowadzony do minimum. Przez to wiele spraw bardzo życiowych może sprawiać wrażenie sztucznych nieco schematów.

Wychodziłem z założenia, że polityka urbanistyczna stanowi jedno z podstawowych ogniw polityki społecznej. Dąży do stworzenia ram przestrzennych dla wszelkiej celowej działalności na polu organizacji życia społecznego i kulturalnego. Usiłuje powiązać miasto w zespół organiczny w przeciwstawieniu do istniejącego zamętu, z którego w najlepszym razie wyłaniają się więzi mechanicznego funkcjonalizmu o charakterze gospodarczym.

Stawiając zagadnienie w płaszczyźnie celowości społecznej, muszę kłaść szczególnie silny nacisk na działanie czynników publicznych. Winny one wprowadzić ład w chaotyczne i dezorganizujące działanie nieokiełznanej inicjatywy prywatnej. Chodzi tu zresztą już nie tylko o zagadnienie wytworzenia jakiegoś porządku i sprawności organizacyjnej. Chodzi o stępienie ostrza działania renty gruntowej, kształtującej się kosztem szerokich rzesz ludności miejskiej, oraz o zbudowanie podstaw do zakrojonej na wielką miarę walki z głodem mieszkaniowym, nędzą i zabagnieniem środowiska, w którym żyją warstwy pracujące, a zwłaszcza w którym wzrasta młode pokolenie Narodu.

W rozwinięciu tych założeń polityka urbanistyczna uzyskuje szereg wytycznych, z których ważniejsze można sformułować w sposób następujący:

1. Plan regulacyjny winien dążyć do stworzenia z miasta możliwie prostej całości funkcjonalnie powiązanej, złożonej z dzielnic, wyodrębnionych na podstawie sposobu użytkowania przestrzeni (dzielnice mieszkaniowe, przemysłowe i handlowe).

---

dziela sprawiło, że wiele zagadnień, przeze mnie postawionych straciło swoje pierwotne znaczenie, gdyż doczekało się znakomitego ujęcia w podręczniku, który pod wielu względami przewyższa i wyprzedza zagraniczne książki urbanistyczne. Położenie tak wielkiego nacisku, jak ja to czyniłem, na zagadnienie taniego budownictwa masowego może, po ukazaniu się książki prof. T. Tołwińskiego, sprawiać wrażenie wybijania drzwi otwartych w naszej urbanistyce.



2. Każda dzielnica mieszkaniowa musi stanowić z o r g a n i z o w a n ą c a ł o ś ć, rozbitą na szereg osiedli (jednostek sąsiedzkich), również posiadających własną celowość w zakresie społecznym i kulturalnym.

3. Ś r ó d m i e ś c i e i w ogóle dzielnice gęsto już zabudowane winny ulegać przebudowie jedynie w zakresie najniezbędniejszych ulepszeń komunikacyjnych, oraz dostosowania do podstawowych wymagań zdrowotnych. Poza tym dalsze wznoszenie domów w śródmieściu należy ograniczyć, zabraniając budowania drapaczy chmur w zatłoczonych okolicach city.

4. Plan regulacyjny winien, o ile tylko się da, kępować rozwój renty gruntowej i sprzyjać uzyskiwaniu t a n i e n t e r e n ó w na cele budowlano-mieszkaniowe, a zwłaszcza zdobywaniu tych terenów przez ciała publiczne. Tym samym winien ułatwiać wszelkie celowe społecznie formy masowego budownictwa.

5. W o l n a p r z e s t r z e ń, oddana do użytku publicznego powinna stanowić możliwie jak największą część obszaru skupień miejskich. Kompleksy zabudowane muszą być od siebie oddzielane szerokimi obszarami zalesionymi lub rolnymi.

## TERENY MIEJSKIE W POLSCE 1921 — 1931.

### I. Zakres i metoda pracy.

Zagadnienie terenów miejskich w literaturze polskiej, zarówno w pracach traktujących o sprawach polityki komunalnej jak i w przyczynkach poświęconych kwestii majątku narodowego, nie znajduje wszechstronnego oświetlenia. Próbę teoretycznego ujęcia miejskiej renty gruntowej daje praca J. Schimela zawierająca również rozdziały poświęcone kwestii podatków gruntowych<sup>1)</sup>. Nie posiadamy natomiast ani dokładnych danych o rozległości miast naszych, ani materiałów pozwalających na podział terenów miejskich według ich użytkowania. Brak również studiów oświetlających kształtowanie się cen gruntów w naszych miastach.

Ogromne luki w materiałach o terenach miejskich oraz szczupłość literatury traktującej o miejskiej polityce gruntowej<sup>2)</sup> pozostaje w niewątpliwym związku z niewyzyskaniem gruntów miejskich jako źródła podatkowego.

Również w pracach poświęconych obliczeniom majątku narodowego zagadnienie gruntów miejskich traktowane jest z reguły jako problem drugorzędny<sup>3)</sup>. W dotychczasowych obliczeniach z tego zakresu tereny miejskie były normalnie oceniane ogólnie i schematycznie, łącznie z zabudowanymi nieruchomościami.

---

1) Jerzy Schimel: *Miejska renta gruntowa — Studium ekonomiczno - urbanistyczne*, Poznań 1933. Praca ta budzi pewne zastrzeżenia i wątpliwości, które znalazły swój wyraz w krytyce prof. K. Krzeczowskiego na łamach *Samorządu Terytorialnego* 1935, tom 1 i 2.

2) Por. K. Krzeczowski: *Z zagadnień polityki gruntowej* (*Samorząd Terytorialny* 1935, tom 1 i 2) oraz T. Toeplitz: *Polityka gruntowa m. st. Warszawy (Zagadnienia gospodarki samorządu Warszawy — Praca zbiorowa, Warszawa 1935)*.

3) Dr Herman Grossman: *Majątek społeczny Królestwa Polskiego* (*Miesięcznik Statystyczny* 1922, zeszyt 10); Dr Bogdan Dederko: *Majątek narodowy Polski*, Warszawa 1930.

ciami miejskimi. Podobne traktowanie kwestii gruntów miejskich jest cechą charakterystyczną większości prac o majątku narodowym. Ażeby częściowo przynajmniej wypełnić luki w badaniach nad zagadnieniem terenów miejskich w Polsce podajemy w pracy niniejszej próbę inwentaryzacji tych terenów. Pobudkę do naszej pracy dała rozprawa prof. Władysława Zawadzkiego „Zagadnienie bogactwa społecznego“ ogłoszona w 1930 r. w zeszycie jubileuszowym „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego“.

Ewolucja skupień ludności, która wzmaga stale rolę miast w życiu społeczeństw w niczym nie usprawiedliwia lekceważącego stosunku badaczy do zagadnienia terenów miejskich.

Ludność skupień miejskich wzrasta, a w związku z tym rosną i tereny miejskie, gdyż powstają nowe miasta, a dawne rozszerzają swe granice. Nie tylko jednak wzrost obszarów gruntów miejskich wpływa na podniesienie się znaczenia tych terenów, mamy tu bowiem jeszcze do czynienia z wynikiem innego procesu, mianowicie z równoczesnym podnoszeniem się cen gruntów miejskich. Zagadnienie gruntowe miejskie, które w życiu i polityce gmin miejskich należy do najbardziej podstawowych ma doniosłe znaczenie również i dla ogólnej polityki ekonomicznej kraju i z tego względu zasługuje na obszernie uwzględnienie w pracach dotyczących obliczeń majątku narodowego.

Pierwsze zadanie, które nasuwa się przy badaniach mających na celu zinwentaryzowanie terenów miejskich polega na konieczności możliwie dokładnego określenia samego pojęcia miasta, gdyż wyniki obliczeń zależeć będą przede wszystkim od tego jakie skupienia zaliczać będziemy do rzędu miast.

Rozpatrując formy, w których występują osiedla i skupienia ludności na obszarze Polski, musimy stwierdzić wielkie bogactwo odmian w tej dziedzinie. Obok skupień o określonej formie charakterystycznej wsi, lub miasta mamy do czynienia z mnóstwem form przejściowych: przysiołków, kolonij, osad miasteczek itd. W tych warunkach udzielenie odpowiedzi na pytanie czy dane osiedle jest miastem częstokroć może nastroczać pewne wątpliwości. Wielka indywidualizacja osiedli i możliwość klasyfikowania ich z różnych punktów widzenia stanowią główne przyczyny nasuwających się tu trudności. Inaczej bowiem wypadnie podział osiedli, gdy za jego podstawę przyj-



miemy cechy charakteryzujące osiedla od strony ich budowy demograficznej, gospodarczej czy społecznej, — inaczej, gdy oprzemy się na historycznej roli osiedla, — inaczej wreszcie, gdy weźmiemy pod uwagę stosunek wzajemny do siebie poszczególnych osiedli i będziemy dążyli do wyodrębnienia tych osiedli, które stanowią pewne centra dla otaczających je skupień.

Powyższe przykłady różnych klasyfikacji osiedli nie wyczerpują oczywiście, wszystkich możliwości w tej dziedzinie, gdyż obok wyszczególnionych można znaleźć wiele innych zasad klasyfikacji i ustalić wiele kombinacyj z tych zasad<sup>1</sup>). Należy jednak wziąć pod uwagę, że praktyczne przeprowadzenie podziału osiedli według pewnych jednolitych, z góry przyjętych kryteriów, wymagałoby oceny stosunków w każdym klasyfikowanym osiedlu. Nie trzeba dowodzić, że takie oceny muszą być bardzo żmudne, a nawet nie zawsze są możliwe. Im prostsze będą zasady klasyfikacji, im łatwiej dadzą się uchwycić cechy zewnętrzne, według których klasyfikacja ma być dokonana, tym większą będziemy mogli mieć pewność, że podział został przeprowadzony jednolicie i dokładnie.

W dotychczasowych rozważaniach naszych pominęliśmy istniejącą urzędową klasyfikację osiedli, którą można by nazwać klasyfikacją formalno - prawną. Klasyfikacja ta będąc odbiciem stosunku państwa do różnych osiedli, posiada poważne walory, jako produkt wiekowej nieraz oceny charakteru osiedli przez czynniki urzędowe, jest jednak z natury rzeczy niejednolita, uwzględnia odmienne nieraz zasady—o ile chodzi o różne okresy czasu i różne dzielnice kraju—podąża przy tym za biegiem życia zawsze z pewnym nieraz dość znacznym opóźnieniem, nie może bowiem od razu odzwierciedlać wszystkich zmian, jakie przynosi rozwój i upadek osiedli.

Mimo swe braki klasyfikacja formalno - prawna posiada ogromne praktyczne znaczenie jako urzędowy obowiązujący podział osiedli, który przesądza o ich ustroju. W związku z tym

---

1) Por. E. Grabowski: Skupienia miejskie w Królestwie Polskim (*Ekonomista* 1913, tom III); W. W a k a r: Osiedla o charakterze miejskim i podmiejskim województwa warszawskiego łącznie z m. st. Warszawą (*Kwartalnik Statystyczny* 1929, tom VI, zeszyt 3); Dr St. G o r z u c h o w s k i: Osiedla miejskie w Polsce i ich materiał budowlany w zależności od czynników przyrody, Warszawa 1936.

rozpatrzemy przede wszystkim grupę tych osiedli, które urzędowo traktowane są jako miasta.

Uznanie przez Państwo jakiegoś osiedla za miasto, podniesienie go do rzędu skupień miejskich jest najczęściej tylko oficjalnym stwierdzeniem przekształceń, jakie w tym osiedlu od dawna już zachodzą żywiolowo, czasami zaś — ale daleko rzadziej — przywilejem nadanym jakiejś gminie, przywilejem, który może dopiero w przyszłości wywołać ukształtowanie się ośrodka miejskiego <sup>1)</sup>).

W pierwszym z tych wypadków mamy do czynienia z takim układem stosunków, przy którym już przed nadaniem osiedlu praw miejskich, panujące w nim warunki były w istocie swej miejskie. W drugim wypadku, pomimo nadania praw miejskich, struktura danego osiedla może nadal przez czas dłuższy pozostawać wiejską. To też w różnych okresach historycznych można stwierdzić istnienie osiedli o charakterze zdecydowanie miejskim, które jednak praw miejskich nie posiadają, a równocześnie — wielu osiedli traktowanych urzędowo jako miasta, pomimo braku w nich struktury miejskiej. Przeprowadzając wybór osiedli miejskich spośród wszystkich osiedli całego kraju, nie możemy zatem przyjąć bez zastrzeżeń urzędowej klasyfikacji osiedli, niemniej jednak nie możemy całkowicie jej odrzucić. Przyjęcie formalno - prawnej klasyfikacji bez poprawek, doprowadziłoby nas do niezgody z rzeczywistością. Odrzucenie zupełne tej klasyfikacji i próba stworzenia klasyfikacji zupełnie niezależnej od ram zakreślonych przez stosunki formalno - prawne wymagałaby skomplikowanych dochodzeń w odniesieniu do większości osiedli, co jest dla nas praktycznie niemożliwe.

Wybieramy drogę pośrednią: bierzemy za podstawę urzędową klasyfikację osiedli i będziemy się starali ustalić możliwie proste kryteria, które mogłyby służyć za sprawdzian, czy słusznie poszczególne osiedla zaliczono do rzędu miast. Otrzymany w wyniku takiej kontroli wykaz osiedli, mających niewątpliwie miejski charakter, należało by uzupełnić spisem osiedli niesłusznie pominiętych w urzędowym zespole miast.

---

1) Pierre Lavedan: *Geographie des villes*, Paryż 1936, odróżnia miasta powstające żywiolowo (*villes spontanées*) i miasta utworzone (*villes créées*).

Uzupełnienie takie niezbędne dla stworzenia pełnego obrazu osiedli miejskich wymaga jednak szczegółowych materiałów o rozwoju każdego osiedla. O stanie tych materiałów będziemy mówili niżej.

Przy wyborze kryteriów, według których należało by sprawdzić miejskość osiedli urzędowo uznanych za miasta, ze względu na temat naszej pracy wydaje nam się celowe zwrócić przede wszystkim uwagę na te cechy osiedli, które wiążą się z ich terenową sytuacją.

Każde osiedle ogarnia pewien teren, którego część zajęta jest przez zabudowania, lub urządzenia (drogi, kanały itd.), a reszta pozostaje nie zabudowaną, wolną. W osiedlach drobnych, traktowanych z reguły przez państwo jako wsie, olbrzymia większość gruntów nie zabudowanych służy celom gospodarki rolnej, ogrodowej, czy leśnej. Inaczej układają się stosunki terenowe w osiedlach wielkich, w miastach. Wprawdzie i tu pewna część terenów użytkowana jest, jako pola uprawne i ogrody, ale prócz tego, bardzo znaczną część stanowią ulice, place użytkowane na składy, place rozrywkowe, wreszcie tereny zupełnie puste — nie użytkowane.

Zasadnicza odmienność rolnego użytkowania gruntów w mieście i na wsi nie jest jednak różnicą natury ilościowej, lecz wynika z samego charakteru tego użytkowania. Na wsi użytkowanie rolne terenów jest zjawiskiem ciągłym: ziemia stanowi tam warsztat produkcji jak najbardziej niezbędny dla życia ludności. W miastach natomiast ogrodnicze czy rolne użytkowanie terenu jest zjawiskiem zwykle przejściowym. Rosnące wraz z rozwojem miasta powierzchnie nowych budowli, ulic, dróg, parków publicznych, placów sportowych i rozmaitych urządzeń miejskich wymagają coraz to nowych terenów. Zaspokajanie tych potrzeb pociąga za sobą zmiany w użytkowaniu gruntu. Dawne parcele budowlane podlegają stopniowo zabudowie, na ich miejsce powstają nowe, jako resztki zagarniętych pod zabudowę terenów rolnych, czasem ogrodowych, kurczy się stale obszar pól uprawnych i ogrodów.

Popyt na grunty, których obszar w granicach osiedla jest z natury rzeczy ograniczony, podnosi nieraz ceny placów daleko ponad poziom właściwy dla najlepszej ziemi ogrodowej. Gospodarka rolna i ogrodnicza staje się stosunkowo mniej rentowną, niż zabudowa; stanowi ona nie tyle normalne wy-



zyskanie posiadanej ziemi, ile raczej dodatkowy użytek na okres, w którym teren wyczerkuje na swe właściwe miejskie zużytkowanie pod zabudowę, lub urządzenia miejskie. Te zupełnie specjalne możliwości wyzyskania gruntów miejskich i związany z nim dochód specjalny — renta miejska, uzasadniają konieczność odrębnego traktowania tych terenów i nie pozwalają uważać je za części ogólnokrajowego warsztatu rolnego, chociażby nawet były one czasowo użytkowane jako role.

Jest rzeczą oczywistą, że możliwości miejskiego wyzyskania terenu nie zależą od tego, czy osiedle dane uznane jest przez państwo za miasto. Wszędzie tam, gdzie tworzy się i rozwija ośrodek miejski w mniejszym, lub większym stopniu zarysowują się warunki podobne do opisanych. Obserwować je można w rozwijających się osadach fabrycznych, we wsiach podmiejskich, zdrojowiskach, lub miejscowościach letniskowych. Natomiast w drobnych miasteczkach, które od wielu lat przestały się rozwijać, zastygły w swej formie lub stały się raczej wielkimi wsiami o kilku sklepach, czy warsztatach, — właśnie rolnicze a nie miejskie użytkowanie ziemi może być zjawiskiem stałym.

Dla oceny funkcji gospodarczej, jaką spełniają tereny położone w granicach osiedla, rozwój tego osiedla ma zatem rozstrzygające znaczenie. To też czynniki dynamiki osiedli uważamy za najważniejszy sprawdzian formalno-prawnej klasyfikacji osiedli. Rozwój osiedla, — tworzenie się lub krzepnięcie w nim ośrodka miejskiego, znajduje swój wyraz w całym mnóstwie czynników. Za najbardziej znamienne uważamy tu: powstawanie nowych zakładów rzemieślniczych, przemysłowych i handlowych, przyrost nowych budowli, a przede wszystkim przyrost ludności, który jest najogólniejszym przejawem tych przemian. Odwrotnie, zamieranie osiedli wyraża się w ich wyludnianiu, w zmniejszaniu się liczby i rozmiarów zakładów wytwórczości i wymiany, w zwiększaniu się liczby budowli nie zamieszkałych i nie użytkowanych.

Oczywiście, można by wskazać i inne jeszcze objawy świadczące o rozwojowej tendencji osiedli. Przykładem bardzo czułego, lecz dość chwiejnego (bo ulegającego wahaniom również pod wpływem zmian ogólnej koniunktury gospodarczej) wskaźnika przemian zachodzących w danym skupieniu, jest

ruch cen gruntów. Jednakże przebiegi cen są trudne do praktycznego uchwycenia dla wielu skupień miejskich, a prócz tego wymagają wyeliminowania czynników, które wpływają z ogólnie - gospodarczej sytuacji i nie wiążą się bezpośrednio z kształtowaniem się warunków w obrębie danego skupienia miejskiego.

Natomiast przyrost ludności który jest najistotniejszym czynnikiem rozwoju miast, daje się łatwo ująć liczbowo i z tego względu może być uważany za najprostszy a zarazem najogólniejszy wskaźnik przekształceń, które wewnątrz skupienia zachodzą.

Dlatego też mówiąc o tempie rozwoju osiedli mamy na myśli przede wszystkim ich rozwój ludnościowy, który uważamy za ogólny wskaźnik rozwoju gospodarczego. Zmiany liczby ludności przyjęte jako sprawdzian posiadają zaletę prostoty, zwłaszcza że dzięki materiałom spisów ludności możemy łatwo ustalić tempo rozwoju ludnościowego każdego większego osiedla.

Wysunięcie kryterium dynamicznego, jako podstawy do wydzielenia osiedli miejskich spośród ogółu osiedli, zdawać się może potraktowaniem zagadnienia zbyt schematycznym, nie doceniającym roli, którą ma dla rozróżnienia osiedli odrębna struktura miasta, jako ośrodka handlowo - przemysłowego, kulturalnego lub administracyjnego. Przede wszystkim podnieść tu musimy, że moment rozwoju ludnościowego osiedli, jako sprawdzian ich miejskości, wysunięty został głównie dlatego, że charakteryzuje terenową sytuację skupień ludności.

Ale gdybyśmy nawet porzucili ten terenowy punkt widzenia, to i tak moment rozwoju danego osiedla, przejawiający się zwłaszcza we wzroście jego ludności, uważamy za najbardziej znamieny dla osiedli miejskich. Miejcowość o strukturze rolniczej nie może wykazywać wydatnego długotrwałego rozwoju ludności. Pojemność warsztatu pracy na roli podlega z reguły zmianom powolnym, dzielenie się gospodarstw rolnych przy danym systemie gospodarki ma swą naturalną granicę, a intensywniejsza gospodarka zwolna przyczynia się do powiększenia rynku pracy w rolnictwie. Intensywniejszej gospodarce towarzyszy zwykle postęp techniczny, a zastosowanie maszyn i ulepszenia techniczne zmniejszają ra-



czej zakres pracy ludzkiej. Wszystkie te momenty wskazują jasno, że liczba ludności dla danej wsi nie może wzrastać bardzo gwałtownie, jeżeli nie ulega zmianie rolny charakter osiedla. Wyjątek stanowić tu będzie powstanie jakiegoś osiedla rolnego na terenach dotąd nie użytkowanych rolniczo, na przykład na miejscu wytrzebionych lasów, zmeliorowanych bagien itp. Poza tymi dość wyjątkowymi wypadkami tylko rozwój warsztatów nierolniczych, zjawienie się jakichś zakładów przemysłowych, powstanie ośrodka handlowego, administracyjnego, czy kulturalnego przyczynić się może do wydatnego przyrostu ludności, ale wtedy osiedle zatracą swój charakter wyłącznie wiejski, zaczyna nabierać cech miejskich.

Podkreślić również trzeba, że chociaż dla ludności wiejskiej właściwy jest wyższy, niż w miastach przyrost naturalny ludności, nie może on jednak spowodować szybkiego zwiększenia się ludności danej wsi w porównaniu z innymi wsiami: znaczniejszy rozrost ludnościowy poszczególnego osiedla jest z reguły wynikiem napływu ludności, stanowi więc wyraz jego przemian wewnętrznych, przemian, które świadczą, że tworzy się w nim jakiś ośrodek miejski. Można by tedy, obserwując rozwój ludnościowy osiedli orzec z góry, że osiedla, które szybko się rozwijają, muszą posiadać jakieś cechy miejskie. Trudniej jest twierdzić odwrotnie, że skupienie zaliczone oficjalnie do rzędu miast, a nie wykazujące rozwoju ludnościowego, lub wykazujące ubytek ludności, nie jest miastem. Cechy miejskie posiadają bowiem pewną sztywność i stopniowy upadek nie zabija miasta odrazu. Nie zmienia to jednak faktu, że sytuacja terenów miasta od dawna zamarłego — „miasta zgniłego“ według terminologii angielskiej, może być podobna do warunków, w jakich znajdują się grunta wiejskie. Z punktu widzenia terenowego takie zamierające osiedle nie posiada już cech miasta. Nie należy jednak zapominać, że każde, nawet zamarłe miasto, musiało mieć w swej przeszłości okres rozwoju, który je niegdyś miastem uczynił.

Okres ten nadać mógł miastu tak zdecydowanie miejską strukturę, że nawet zastój wiekowy nie może już odebrać skupieniu temu charakteru miejskiego. Dotyczy to zwłaszcza miast, które swe prawa miejskie zawdzięczają nie przypadkowemu przywilejowi, ale istotnie poważnej roli, jaką odegrały w przeszłości.



Jeżeli więc chodzi o takie sformowane od dawna gminy miejskie nie uważamy zatrzymania się w rozwoju za względ wystarczający do wykreślenia osiedla z liczby miast. Natomiast, jeżeli chodzi o rolę terenów leżących w granicach miast zamaryłych, to uważamy, że przy klasyfikacji terenów miejskich należy je traktować osobno, jako miejskie tereny zupełnie odrębnej kategorii.

Reasumując rozważania dotyczące doboru osiedli miejskich, zaznaczymy, że w pracy naszej będziemy się opierali zasadniczo na formalno - prawnej klasyfikacji miast. Podkreślać będziemy jednakże zmiany w tej klasyfikacji, które należało by wprowadzić, biorąc pod uwagę dynamikę osiedli.

Mówiliśmy wyżej, że za wydzieleniem terenów miejskich z ogółu gruntów jakiegoś kraju przemawia swoista funkcja gospodarcza tych terenów — możliwość zaspokajania potrzeb skupienia miejskiego, którą posiadają te tereny, dzięki swemu położeniu w obrębie, lub w pobliżu osiedla miejskiego. Przyczyną dla której specjalne potrzeby skupień miejskich mają przewagę nad potrzebami, decydującymi o rolnym użytkowaniu gruntu, przyczyną, która sprawia, że tereny rolne zamieniają się na tereny budowlane — jest wyższy dochód, jaki daje nierolne (przemysłowe lub budowlane) użytkowanie terenu w porównaniu do użytkowania rolnego. Gdyby rolnictwo, lub ogrodnictwo dawało większy dochód niż budowlane użytkowanie terenu — właściciele gruntów rolnych, czy ogrodniczych nie mieliby dostatecznej pobudki do zabudowy tych terenów.

Ten wyższy dochód terenów o miejskim użytkowaniu jest źródłem tworzenia się specjalnej miejskiej renty gruntowej. Rozwój skupień miejskich i związany z nim popyt na grunty miejskie, oraz ograniczona z natury rzeczy ilość terenów miejskich, stanowią podstawy kształtowania się i rozwoju tej renty. Renta miejska jest rentą położenia — gdyż powstanie swoje zawdzięcza położeniu terenów w sferze potrzeb osiedla miejskiego.

W stosunku do terenów wiejskich przynoszą tereny miejskie rentę *absolutną*, ponieważ dają dodatkowy dochód związany z możliwością ich użytkowania na potrzeby miejskie.

Nie wszystkie jednak tereny miejskie w równie korzystny sposób mogą zaspokoić potrzeby miasta. Większa, lub mniejsza odległość od punktów centralnych skupienia miejskiego,

oraz wiele innych mniej ważkich w tej sprawie czynników, jak na przykład poziom i stopień wyrównania terenu — czasem pewne właściwości gleby stwarzają podstawy do zróżnicowania rent, które dać mogą poszczególne tereny.

Absolutny charakter renty miejskiej wpływający z ograniczonej ilości gruntów o danym położeniu, wiąże się z monopolem zaspokajania pewnych potrzeb miasta przez te właśnie grunty, których pomnażać dowolnie nie można.

Różniczkowy charakter renty miejskiej wynika z niejednakowego znaczenia poszczególnych terenów dla danego ośrodka. Jeżeli przecież przypisujemy wszystkim terenom miejskim zdolność przynoszenia renty gruntowej absolutnej, (w stosunku do terenów wiejskich), to tym samym, moglibyśmy powiedzieć, że za tereny miejskie uważać należy grunty, które przynoszą rentę specjalną, związaną z ich użytkowaniem na potrzeby rozrostu ośrodka miejskiego. Zatem w naszym rozumieniu o miejskim charakterze poszczególnych terenów rozstrzygać winny jedynie kategorie ekonomiczne a nie okoliczność, że tereny te są położone w granicach lub poza granicami miasta.

Tak postawione zagadnienie terenów miejskich jest oczywiście odmienne od ujęcia, które jako miejskie traktuje wszystkie tereny, położone w granicach miast w znaczeniu administracyjnym. Trudność praktycznego przeprowadzenia granicy terenów miejskich w naszym rozumieniu polega na braku dostatecznych danych o rencie przynoszonej przez grunty. Wyszukując wyżej kwestię tempa rozwoju ludnościowego osiedli jako kryterium przydziału pewnych osiedli do grupy miast, mieliśmy na względzie związki, jaki istnieje między rozwojem osiedli i tworzeniem się renty miejskiej. Szybki przyrost ludności traktowany był jako najprostszy wskaźnik wytwarzania się warunków, w których powstać musi renta miejska.

Właściciel placu realizuje swą rentę gruntową sprzedając plac, oddając go w dzierżawę, lub wznosząc na nim budynek czy urządzenie przynoszące dochód. Cena miejskich gruntów nie jest niczym innym, jak tylko wypadkową obliczeń kapitalizujących tę rentę i dyskontujących ją w związku z aktualnymi warunkami rynku. Dlatego też obliczenia wartości zamiennej



gruntów miejskich stanowią właściwie szacunek skapitalizowanej renty miejskiej.

Renta miejska jest zjawiskiem niezmiernie ruchliwym, indywidualnym i złożonym; na jej poziom i zmiany wpływa wiele czynników zmiennych, zarówno związanych z danym skupieniem miejskim, jako też i niezależnych od tego skupienia. Ciągłe wahania cen gruntów miejskich odzwierciedlają zmienność szacunków renty miejskiej. Stąd też globalne, cyfrowe określenie rozmiarów renty miejskiej w całym kraju, oparte na danych o cenach gruntów z krótkich okresów czasu, musi nosić cechy przypadkowości, nie może rościć sobie pretensji do trwałości.

Niezależnie od tego szacunek pieniężny terenów, wobec wahań siły nabywczej pieniądza, posiada daleko mniej znamion trwałej miary, niż inwentaryzacja ilościowa, uwzględniająca charakterystyczne cechy terenów. Dlatego też w pracy naszej na plan pierwszy wysuwamy próbę takiej inwentaryzacji, przypisując mniejszą wagę pieniężnej ocenie gruntów.

Z przytoczonych wyżej rozważań o terenach miejskich wynika, że odrębna rola tych terenów zaczyna się zarysowywać dopiero wtedy, gdy powstaje na nich pewne skupienie miejskie: bez takiego skupienia te same tereny spełniałyby zupełnie inne funkcje gospodarcze, a więc musiałyby być traktowane jak wszystkie pozostałe grunta. Potrzeba specjalnego traktowania terenów miejskich nie wypływa zatem z cech wewnętrznych samych tych terenów, a opiera się na związku terenów ze skupieniem miejskim. Dlatego też przy klasyfikacji tych terenów musi mieć podstawowe znaczenie **r o d z a j s k u p i e n i a**, z k t ó r y m t e r e n y s ą z w i ą z a n e. Zaznaczona wyżej trudność bezpośredniego ujęcia renty, przy pomocy szacunków pieniężnych, nakazuje przy charakteryzowaniu terenów miejskich zwrócić tym większą uwagę na zasadnicze czynniki, które kształtują tworzenie się renty — to jest na proces urbanizacji.

Normalnym rysem skupień miejskich jest ich zwartość, niezbędna dla intensywnej produkcji i szybkiej wymiany. Dążenie do zwartości nadaje specjalną wagę terenom położonym blisko centrów miejskich, tereny położone w większej od nich odległości nie mogą równie dobrze zaspokoić wielu potrzeb miasta, jak tereny centralne.



Wyłączna możność zaspokajania pewnych potrzeb osiedla miejskiego przez tereny niezbyt odległe od centrum miejskiego, stwarza podłoże, na którym powstaje monopol zaspokajania danych potrzeb miasta przez posiadaczy tych terenów. Różnice odległości poszczególnych terenów od centrów miejskich dzielą te tereny na grupy — strefy, z których każda posiada inną zdolność do zaspokajania potrzeb miasta.

Z różnicowanie terenów miejskich według ich odległości od punktów centralnych jest najistotniejszym podziałem tych terenów w obrębie danego osiedla.

W związku z tymi rozważaniami sądzimy, że podstawowa klasyfikacja terenów miejskich opierać się musi na dwóch momentach:

- a) na charakterystyce skupienia, do którego tereny należą (do których ciążą),
- b) na zróżnicowaniu terenów według odległości w stosunku do centrów każdego skupienia.

Moment pierwszy — charakterystyka środowiska ma znaczenie decydujące, jeśli mówimy o terenach miejskich w ogóle, o miastach danej dzielnicy, czy całego kraju.

Moment drugi występuje w razie głębszej analizy — przy ocenie terenów wewnątrz miast poszczególnych.

W pracy naszej jako traktującej o całości terenów miejskich moment pierwszy będzie miał znaczenie przeważające: będziemy więc musieli ustalić kryteria podziału miast, najbardziej przydatne dla oświetlenia zagadnień terenowych.

Za takie kryteria uważamy:

- a) liczbę mieszkańców miasta,
- b) tempo przyrostu lub ubytku ludności,
- c) obszar miasta,
- d) skupienie ludności na jednostce powierzchni,

Przy bardziej szczegółowych badaniach należałoby uwzględnić również specjalne cechy miast związane z ich charakterem (np. miasta przemysłowe, miasta przy kopalniach, miasta kuracyjne).

Wyjaśnienie znaczenia tych cech dla problemów terenowych będzie przedmiotem dalszych rozdziałów pracy.

## II. Źródła.

Praktyczne przeprowadzenie podziału miast i klasyfikacja terenów miejskich, według wyłuszczonej zasady nie może się odbyć bez odpowiednich materiałów statystycznych.

Dane jakimi rozporządzała nasza statystyka odnośnie miast przed 1921 r. były tak ubogie i niedokładne, że trudno dla roku 1921 określić nawet liczbę miast naszych — miast w znaczeniu formalno - prawnym. Spis 1921 r. w tablicach swych podawał 611 miast, zamieszczając w swych wykazach miast — osiedla, które miastami formalnie jeszcze nie były, a obok tego pomijając niektóre miasta.

Dr W. Deszczka w pracy swej „Rozmieszczenie domów, oraz wielkość i rozmieszczenie osiedli w Polsce“<sup>1)</sup>, ustala dla roku 1921 liczbę osiedli miejskich na 622. Obliczając miasta według Dzienników Ustaw należałoby przyjąć na rok 1921 liczbę miast około 600<sup>2)</sup>. W zestawieniach zamieszczonych w pracy naszej dla roku 1921 będziemy się trzymali urzędowej klasyfikacji G. U. St., żeby ułatwić sobie posługiwanie się materiałem porównawczym. Przyjmujemy zatem za miasta te wszystkie osiedla, które spis 1921 roku zaliczył do rzędu miast.

Dane o liczbie miast za rok 1931 można uważać za ustalone dokładnie.

Statystyka nasza nie posiada pełnych i sprawdzonych danych dotyczących terenów niezabudowanych w miastach — nie posiadamy nawet dokładnych danych o ogólnym obszarze gruntów miejskich.

Te zasadnicze braki w materiałach wynikają z pożałowania godnych zaniedbań gospodarki w wielu miastach naszych. Miasta Polski Zachodniej i Południowej, innymi słowy miasta byłego zaboru niemieckiego i austriackiego posiadają dane o swym obszarze dzięki istnieniu urzędów katastralnych. Lecz i te materiały są zwykle nie zupełne, nie doprowadzone do ostatniej chwili i nie zawsze mogą być ujęte w przejrzyste zestawienia. Natomiast wiele miast w Kongresówce i na Kresach

1) *Kwartalnik Statystyczny* 1932, tom 8, zeszyt 4.

2) Patrz tabele miast według roku uznania w latach 1931 — 32 u E. S t r z e l e c k i e g o: *Badania statystyczne terenów miejskich w Polsce i ich ogólne wyniki (Samorząd Terytorialny* 1933, zeszyt 1 i 2).

Wschodnich nie posiadało do niedawna żadnych cokolwiek dokładniejszych danych o swym obszarze. W tych warunkach nie mogło być ścisłych danych o obszarze miast naszych. To dziwne zaniedbanie w dziedzinie informacji o gruntach miejskich wiąże się ze sprawą słabego wyzyskania gruntów, jako obiektu podatkowego. Podatki z gruntów i placów miejskich nigdzie kwot poważniejszych nie stanowiły, a więc i sprawa cała była zaniedbana. Grunta nie dawały miastom dochodu więc lekceważono sprawę ich rejestracji. Gdy dane dotyczące osiedli uznanych za miasta są u nas tak ubogie, to odnośnie osiedli nie zaliczonych jeszcze do rzędu miast, brak jest niemal zupełnie danych o terenach. To ubóstwo materiałów nie pozwala na wprowadzenie ściślejszych poprawek do obliczeń terenów miejskich.

Brak danych o terenach miejskich dawał się poważnie we znaki władzom i instytucjom, których działalność dotyczy zagadnień urbanistycznych. Związek miast zorganizował dwie ankiety poświęcone sprawom terenowym, a skierowane do miast poszczególnych. Pierwszą ankietę przeprowadzono w 1926 r.: na 500 rozesłanych kwestionariuszy—otrzymano 54 odpowiedzi dające się użytkować. Druga ankieta z 1928 r. na 626 zapytań — dała 302 odpowiedzi<sup>1)</sup>. Obydwie ankiety, jako swój główny przedmiot traktowały kwestię własnych gruntów miast położonych w granicach miasta, lub poza nimi, zaś sprawę ogólnego obszaru administracyjnego miast poruszano w nich, jako kwestię wtórną. Ponieważ nawet druga ankietą Związku miast zdołała zgromadzić odpowiedzi tylko od połowy miast zapytywanych, zatem określenie pełnego obszaru gmin miejskich nie da się skutecznie na podstawie tych materiałów.

W 1932 roku rozległe badania w zakresie terenów miejskich podjął Główny Urząd Statystyczny rozsyłając miastom obszerną ankietę, obejmującą kwestię obszaru miast, rozwoju tych obszarów, kwestię podziału tych terenów według użytkowania i własności. Jednakże i tą drogą nie udało się uzyskać pełnych informacji o terenach. Wprawdzie dzięki ciągłemu porządkowaniu się administracji miast, uzyskano

---

1) T. Toeplitz: Własność gruntowa miast (*Samorząd Terytorialny* 1932, zeszyt 1 i 2).



materiały daleko obszerniejsze niż dotychczas, jednakże i tu pozostały luki. Na przykład na ogólną liczbę miast 327, które miały powyżej 5 tysięcy mieszkańców — uzyskano 227 odpowiedzi dokładnych. Szeroki zakres ankiety utrudnił wielu miastom udzielenie odpowiedzi i sądzimy, że ankieta mniej szczegółowa dałaby bodaj lepsze wyniki.

Innego rodzaju dochodzenie przeprowadziła Komisja Naukowa Ministerstwa Skarbu. Krótka ankieta Komisji skierowana była do urzędów wojewódzkich i zawierała trzy następujące zapytania:

1) Jaki był obszar administracyjny poszczególnych miast województwa na 1.I.1921.

2) Jaki był obszar administracyjny poszczególnych miast województwa na 1.I.1931.

3) Kiedy dokonane zostały przyłączenia lub wyłączenia terenów, w jakim rozmiarze i na jakiej podstawie.

Data 1931 i 1921 wybrane zostały jako lata spisów powszechnych, gdyż chodziło o powiązanie danych o obszarze z danymi o ludności miast.

Materiał uzyskany przez ankietę obejmuje wszystkie miasta, wymaga jednak krytycznego przeglądu dla ustalenia stopnia jego dokładności.

Można bowiem obawiać się, że urzędy wojewódzkie, które odpowiadały na ankietę nie zawsze mogły uzyskać dokładne dane o obszarze gmin miejskich położonych na terenie danego województwa.

Wypada tu zaznaczyć, że oczywiście tylko te dane o obszarze miast uważać można za dokładne, które opierają się na szczegółowych pomiarach przeprowadzonych w terenie. Wiele miast naszych, jak wiadomo, takimi danymi opartymi o pomiary nie rozporządza i oblicza swój obszar w przybliżeniu.

Możliwe są tedy dość znaczne rozpiętości między wynikami poszczególnych przybliżonych obliczeń.

Ażeby przedstawić rozpiętość różnic między materiałami Głównego Urzędu Statystycznego i wynikami ankiety Skarbowej podajemy niżej dwa zestawienia.

W zestawieniach tych opieramy się na danych o obszarze miast opublikowanych przez Główny Urząd Statystyczny

w Skorowidzu Gmin Rzeczypospolitej Polskiej według podziału administracyjnego na 1.IV.1932<sup>1)</sup>).

Zeszyty Skorowidza Gmin zawierają dane o powierzchni wszystkich niemal miast polskich ustalone dla województw centralnych i wschodnich na podstawie pomiarów planimetrycznych, dla województw zachodnich i południowych — na podstawie materiałów katastralnych.

Pomiary planimetryczne dokonane zostały przez Biuro Kartograficzne Głównego Urzędu Statystycznego na planach miast naniesionych na mapy w skali 1 : 100000.

Dokładność danych powierzchniowych Skorowidza zależy zatem od dokładności planów miast, obliczeń planimetrycznych oraz od stanu materiałów katastralnych.

Dwa ostatnie zeszyty Skorowidza Gmin 8e i 8f, zawierają dane o powierzchni gmin w województwach południowych i zachodnich według stanu na dzień 1 sierpnia 1934 r.

Nie bierzemy tych materiałów pod uwagę dla porównań z wynikami ankiety Skarbowej, gdyż dotyczą one okresu późniejszego i przedstawiają dość głębokie zmiany, jakie zaszły w liczbie i w obszarze miast w latach 1933 i 1934.

Nie przeprowadzamy również porównań materiałów ankiety skarbowej z wynikami szerokiej ankiety o terenach miejskich, przeprowadzonej przez Główny Urząd Statystyczny bezpośrednio przed spisem ludności 1931.

Sądzymy bowiem, że materiały tej ankiety<sup>2)</sup>, obejmujące zresztą tylko część miast naszych, uwzględnione zostały przy opracowywaniu Skorowidza Gmin.

---

1) Skorowidz Gmin Rzeczypospolitej Polskiej, *Statystyka Polski*, seria B, zeszyty 8a, 8b, 8c.

2) Powierzchnia Miast, *Statystyka Polski*, seria B, zeszyt 14.

Tablica 1.

LICZBA MIAST ORAZ ICH POWIERZCHNIA W POSZCZEGÓLNYCH  
WOJEWÓDZTWACH W 1931 ROKU  
(Według Skorowidza Gmin i według ankiety).

Województwa	Liczba miast	Obszar w km <sup>2</sup>		Obszar wg an- kiety w % obszaru wg sko- widza
		wg sko- rowidza gmin	wg an- kiety	
	1	2	3	4
<b>Województwa Centralne</b>				
1. Warszawskie . . . . .	60	939.0	905.2	96.4
2. Łódzkie . . . . .	46	545.1	544.5	99.9
3. Kieleckie . . . . .	40	746.1	696.7	93.4
4. Lubelskie . . . . .	33	801.2	740.3	92.4
5. Białostockie . . . . .	49	1 086.5	943.1	86.8
<b>Razem . . . . .</b>	<b>228</b>	<b>4 117.9</b>	<b>3 829.9</b>	<b>93.0</b>
<b>Województwa Wschodnie</b>				
6. Wileńskie . . . . .	15	287.0	313.8	109.3
7. Nowogrodzkie . . . . .	10	177.2	172.6	97.4
8. Poleskie . . . . .	14	261.6*)	237.4	90.7
9. Wołyńskie . . . . .	22	286.4*)	264.9	92.5
<b>Razem . . . . .</b>	<b>61</b>	<b>1 012.2</b>	<b>988.7</b>	<b>97.7</b>
<b>Województwa Zachodnie</b>				
10. Poznańskie . . . . .	118	1 322.8	1 282.3	96.9
11. Pomorskie . . . . .	34	579.2	573.6	99.0
12. Śląskie . . . . .	17	309.2	300.2	97.1
<b>Razem . . . . .</b>	<b>169</b>	<b>2 211.2</b>	<b>2 156.1</b>	<b>97.5</b>
<b>Województwa Południowe</b>				
13. Krakowskie . . . . .	54	886.3	880.7	99.4
14. Lwowskie . . . . .	61	1 169.5	1 156.1	98.9
15. Stanisławowskie . . . . .	28	858.7	850.5	99.1
16. Tarnopolskie . . . . .	35	951.0	893.3	93.9
<b>Razem . . . . .</b>	<b>178</b>	<b>3 865.5</b>	<b>3 780.6</b>	<b>97.8</b>
<b>Cała Polska . . . . .</b>	<b>636</b>	<b>11 206.8</b>	<b>10 755.3</b>	<b>96.0</b>

\*) W Skorowidzu Gmin nie podano powierzchni trzech miast w woj. Poleskim i trzech miast w woj. Wołyńskim.



Ogólny obszar gmin miejskich wynosi według skorowidza gmin 11207 km kw. według ankiety skarbowej 10755 km kw. Różnica stanowi tedy 4% powierzchni według skorowidza.

Ten obraz względnej zgodności ogólnych wyników pogarsza się jednak nieco gdy przechodzimy do poszczególnych województw. Mamy wprawdzie kilka województw, w których dane pochodzące z obydwóch porównywanych źródeł różnią się mniej, niż wyniki ogólne — zato inne województwa wykazują dość poważne rozbieżności.

Najmniejsze różnice i jak sądzimy najwyższy poziom dokładności danych o obszarze miast wykazują dzielnice zachodnie i południowe. Tu różnice spadają poniżej 3%. Wyjątek stanowi województwo tarnopolskie z różnicą 6.1%. W województwach centralnych obok nieznaczących różnic w województwie łódzkim, a następnie warszawskim — obserwujemy poważną rozbieżność w województwie białostockim (13.2%).

Dane z województw wschodnich oprócz nowogródzkiego stoją na najniższym poziomie pod względem dokładności, różnice wahają się tu koło 10% <sup>1)</sup>.

Jako cechę charakterystyczną omawianych różnic w danych o powierzchni miast podkreślić trzeba jednokierunkowość tych różnic. W piętnastu województwach dane skorowidza są wyższe niż dane ankiety skarbowej, a tylko dla województwa wileńskiego znacznie niższe. Większe obszary miast wykazywane przez późniejsze o rok i trzy miesiące dane Skorowidza Gmin zdają się świadczyć dodatnio o dokładności uzyskanych wyników.

Oprócz zestawienia ogólnych obszarów miast województwami podajemy niżej grupami województw zestawienie tychże obszarów dla grup miast o różnej liczbie ludności.

1) Można przypuszczać, że różnice danych dla województw Polskiego i Wołyńskiego byłyby wyższe, gdyby w Skorowidzu Gmin uwzględniono powierzchnię sześciu miast pominiętych w zestawieniach powierzchniowych S k o r o w i d z a.

Tablica 2.

**OBSZAR MIAST O RÓŻNEJ LICZBIE MIESZKAŃCÓW W 1931 ROKU.**  
 (a — według skorowidza gmin; b — według ankiety).

Grupa województw	Obszar miast, które liczą mieszkańców						
	do 5 000	5 000 — 10 000	10 000 — 20 000	20 000 — 50 000	50 000 — 100 000	powyżej 100 000	
	w kilometrach kwadratowych						
Centralne . . . .	a	1 198.2	1 206.4	848.8	386.7	185.3	292.5
	b	1 068.0	1 111.5	838.2	329.1	192.6	290.5
Wschodnie . . . .	a	276.9*)	277.1*)	211.1	145.7	—	101.4
	b	195.2	303.8	237.8	147.9	—	104.0
Zachodnie . . . .	a	1 109.8	499.7	220.2	138.8	64.2	178.5
	b	1 092.2	485.4	208.7	133.1	63.7	173.0
Południowe . . . .	a	1 348.3	1 256.8	757.4	357.6	30.3	115.1
	b	1 316.5	1 179.4	768.4	362.7	38.3	115.3
Cała Polska . . . .	a	3 933.2	3 240.0	2 037.5	1 028.8	279.8	687.5
	b	3 671.9	3 080.1	2 053.1	972.8	294.6	682.8

\*) W S k o r o w i d z u G m i n nie podano powierzchni trzech miast w województwie Poleskim i trzech miast w województwie Wołyńskim.

I w tym zestawieniu dane z województw zachodnich wykazują najmniejsze różnice obszarów w poszczególnych grupach miast. Dość znaczne natomiast rozbieżności zaznaczają się w grupach miast liczących do 5 tysięcy ludności i od 10 do 20 tysięcy ludności w województwach wschodnich, następnie w województwach centralnych w grupie miast liczących od 20 do 50 tysięcy ludności, wreszcie w województwach południowych dla grupy miast liczących od 50 do 100 tysięcy ludności.

Mimo tych wątpliwości i rozbieżności, których skala nie przekracza na ogół 10%, sądzimy, że omawiane materiały pozwalają na wyprowadzenie kilku uwag ogólnych o sytuacji terenowej miast naszych. Zastrzec tu wypada, że wszelkie porównania kontrolne mogliśmy przeprowadzić jedynie dla roku 1931. Z góry twierdzić trzeba, że analogiczne dane dla roku 1921 są mniej dokładne.

W pracy naszej oparliśmy się przede wszystkim na materiałach ankiety skarbowej, gdyż zebrała ona informacje o obszarze miast zarówno dla roku 1931 jak i dla 1921, co dla anali-

zy przemian jakie zachodzą w miastach posiada szczególną wagę.

W podanych niżej tablicach nie uwzględniliśmy zmian jakie zaszły od 1932 r. w urzędowej liście miast, brak bowiem materiałów, któreby pozwoliły na ustalenie ludności i obszarów wszystkich miast naszych po 1931 roku.

Zamykając omówienie głównych źródeł pracy niniejszej podkreślamy raz jeszcze, że obecny stan materiałów o obszarze miast i terenach miejskich, szczególnie w odniesieniu do danych z roku 1921 pozwala na szkicowe jedynie zobrazowanie zagadnienia. Dopiero podniesienie dokładności danych i rozszerzenie ich zakresu umożliwiłoby dokładniejsze ujęcie miejskiego problemu terenowego.

### *III. Osiedla miejskie w Polsce oraz ich aglomeracja.*

Jak ustaliliśmy już w poprzednim rozdziale badanie rozwoju terytorialnego miast i analiza miejskich problemów terenowych nie mogą być oderwane od zagadnienia rozwoju ludnościowego miast. Skupianie się ludności jest procesem, z którego miasta powstają, stanowi więc ono samą istotę miasta. Liczba ludności miasta daje nam najogólniejsze pojęcie o mieście, a tempo rozwoju ludnościowego jest wyrazem wewnętrznych procesów, które rozstrzygają o sile życiowej miasta i określają jego potrzeby terytorialne <sup>1)</sup>.

Te przesłanki nakazują nam, traktując o zagadnieniu terenów miejskich, zająć się naprzód krótką charakterystyką miast naszych według ich liczby ludności i przedstawieniem tempa rozwoju grup miast różnej wielkości.

Materiał dla oświetlenia ludnościowego rozwoju miast naszych czerpaliśmy z wyników spisów 1921 i 1931 r. Dla roku 1931 oparliśmy się na danych tymczasowych o liczbie ludności miast. Wynikły stąd w zestawieniach naszych drobne różnice w stosunku do ogłaszanych stopniowo ostatecznych wyników spisu. Różnice te nie zmieniają jednak w niczem otrzymanego obrazu.

---

1) Międzynarodowy Instytut Statystyczny w roku 1887 ustalił zasadę, że za miasta uważać należy wszelkie osiedla liczące co najmniej 2000 mieszkańców.



Dla Wileńszczyzny trzeba było oprzeć się na danych z 1919 r., dla Śląska na danych z 1910 i 1919 r. (w opracowaniu G. U. S.). Z danych spisu 1921 wzięliśmy jako podstawę liczby ludności miast w granicach z roku 1921. Stąd pewne różnice z obliczeniami, które biorą za podstawę ludność zamieszkałą w 1921 roku na terenach objętych obecnymi granicami miast<sup>1)</sup>.

Przeprowadzając analizę rozwoju miast w dziesięcioleciu między rokiem 1921 i 1931 poczynić musimy poważne zastrzeżenia dotyczące możliwości opierania na wynikach tej analizy wniosków o postępach urbanizacji w Posce. Rok 1921, który stanowi dla nas podstawę porównawczą, zastał w wielu miastach naszych stosunki mało ustabilizowane, noszące na sobie piętno wielkich przemian czasu wojen. Liczne miasta kresowe (zwłaszcza na wschodzie) były poważnie obciążone żywiołem napływowym repatriantów i uchodźców, którzy nieraz zatrzymywali się w tych miastach tylko na okres przejściowy, tj. do czasu zanim zdołali ustalić miejsce swego stałego zamieszkania. Inne znów miasta np. w niektórych częściach b. Kongresówki i b. Galicji nie dźwignęły się jeszcze po zniszczeniach wojennych. Wreszcie w miastach zachodnich właśnie w okresie, w którym został przeprowadzony spis, rozpoczynał się dopiero ruch uchodźców do Niemiec. Te wszystkie okoliczności w ogromnej mierze utrudniają ocenę przemian jakie zaszły w dziesięcioleciu 1921 — 1931. Właściwie w dziedzinie stosunków miejskich dopiero w drugiej połowie omawianego dziesięciolecia zaznacza się jak gdyby unormowana sytuacja i na plan dalszy schodzą skutki powojennych procesów migracyjnych.

Zastrzeżenia nasze co do charakteru przemiany w zaludnieniu miast, ujawnionej porównaniem danych spisów 1921 i 1931 roku muszą być oczywiście znacznie złagodzone o ile chodzi o zmiany, jakie zaszły w tym samym okresie w obszarach terenów miejskich.

Przy badaniu rozwoju skupień miejskich niepodobna traktować wszystkich tych skupień łącznie jako grupy jednorodnej, zbyt wielkie są różnice w charakterze i tendencjach rozwojowych między drobnymi miasteczkami, w których znaczna

1) Por. Jan Strzelecki: *Rozwój ludności miast polskich w okresie 1910 — 1931* (*Samorząd Miejski* 1932, nr 16 — 17).

część ludności żyje z pracy w ogrodach i na roli, a wielkimi centrami handlu, przemysłu i administracji państwowej.

Różnice między wielkimi miastami, a miasteczkami nie sprowadzają się jedynie do kwestii większej, lub mniejszej liczby ludności rozległego, lub szczupłego terenu miasta, nie wyczerpuje ich również odmienny podział mieszkańców według zajęć i stanowiska społecznego; mają one swe odbicie w samym sposobie życia ludności — w odmiennej strukturze tej ludności według wieku, płci, wyznania i narodowości. Rozgraniczenie grup miast o różnej wewnętrznej budowie nie jest sprawą łatwą i musi zawsze nosić cechy pewnej dowolności.

Celem naszego podziału jest wyodrębnienie następujących typów; primo — miast drobnych oraz miasteczek o na pół wiejskim charakterze, w których zajęcia rolnicze poważną jeszcze grają rolę, a sposób życia jest niemal wiejski; secundo — miast średnich, które aczkolwiek zatraciły już prawie zupełnie swój związek z rolą i stanowią ośrodek handlowo - przemysłowy czy administracyjny, to przecież nie posiadają jeszcze właściwości wielkich miast z ich złożoną budową, szybkim tempem wymiany i specyficznie wielkomiejskimi problematami; wreszcie tertio — wielkich miast.

Do miast drobnych zaliczamy miasteczka liczące poniżej 20 tysięcy ludności.

Ilościowo miasta te stanowią olbrzymią większość, gdyż na 636 miast w 1931 r. — 568 miast liczyło poniżej 20 tysięcy ludności. Jeżeli jednak weźmiemy pod uwagę liczbę ludności, zamieszkującej w tych miastach, rola tych miast okaże się znacznie skromniejszą, gdyż na 8680 tys. ludności miejskiej, miasta poniżej 20 tysięcy liczą 3250 tysięcy ludności.

W zestawieniach tablicowych rozbiliśmy tę najliczniejszą u nas grupę miast na trzy zespoły mniejsze: miasta do 5 tys. ludności, do 10 tys. ludności i do 20 tys. ludności.

Za miasta średnie uważamy miasta liczące od 20 tys. do 100 tys. ludności. Grupę tę liczącą ogółem 57 miast i 2000000 ludności rozbiliśmy na dwa zespoły: do 50 tys. ludności i od 50 tys. do 100 tys. ludności.

Grupę wielkich miast naszych stanowi 11 miast o 3348000 mieszkańców. Ta najmniej liczna, ale najpotężniejsza ludnościowo grupa, wyróżnia się swym zdecydowanie wiejskim cha-



rakterem. Na szczególną uwagę zasługuje — jedynie u nas na światową miarę wielkie miasto — Warszawa. Jednak w tablicach nie wydzielaliśmy stolicy z grupy miast liczących powyżej 100 tysięcy ludności, aby nie tworzyć grupy dla jednego miasta. Rolę Warszawy w grupie miast największych staraliśmy się oświetlić uwagami w tekście.

Podział skupień miejskich, którego podstawą jest liczba ludności, nie może tworzyć grup miast o stałym składzie: na skutek rozwoju jednych osiedli, upadku innych przenosimy miasta z grupy do grupy odpowiednio do liczby ludności. Toteż liczby podane, w tablicy trzeciej dotyczące grup miast z lat 1921 i 1931 nie obejmują tych samych miast, świadczą tylko o wadze, jaką każda grupa miast miała w pewnym okresie. W tablicy trzeciej przedstawiamy zatem wypadkową tego „ruchu miast“, który polega na przesuwaniu się ich do grup o wyższej, a czasem o niższej liczbie ludności.

W 611 gminach miejskich mieszkało w 1921 roku 6608 tysięcy osób <sup>1)</sup>, po dziesięciu latach liczba mieszkańców miast wzrosła do 8680 tysięcy osób. Wpłynęły na to nietylko przyrost naturalny i napływ ludności do miast dawnych, ale i rozszerzanie granic miast oraz powstanie miast nowych, gdyż w roku 1931 mieliśmy już 636 miast. Jednakże inkorporacje oraz powstanie miast nowych w nieznacznym tylko stopniu przyczyniło się do zwiększenia liczby ludności miejskiej, gdyż skutkiem tych zmian miastom przybyło ogółem około 400 tysięcy mieszkańców <sup>2)</sup>, a ludność 27 miast nowopowstałych <sup>3)</sup> wynosiła w 1931 roku — 151 tysięcy osób.

Przyrost naturalny nie był również najsilniejszym czynnikiem wzrostu liczby mieszkańców miast. Stopa przyrostu naturalnego w dziesięcioleciu 1921 — 1931 wynosiła w Polsce około 16 na tysiąc. Przyrost naturalny w miastach, a szczególnie w miastach większych był oczywiście daleko niższy niż na

1) Jak wspominaliśmy wyżej liczba gmin na prawie miejskim była w roku 1921 mniejszą niż podają tablice spisowe, gdyż w opracowaniach spisowych zaliczono do miast kilkanaście gmin, które zostały uznane za miasta dopiero w okresie lat 1922 — 1924.

2) J a n S t r z e l e c k i: Rozwój ludności miast polskich w okresie 1910 — 1931. (*Samorząd Miejski* 1932, Nr 16 — 17).

3) W okresie między spisami 1921 — 1931 powstało ogółem 27 miast nowych; natomiast dwa miasta zostały wcielone do miast większych: Tustanowice do Borysławia, Kniahinin do Stanisławowa.



wsi. Sprawa wahań tego przyrostu w miastach o różnej wielkości i o różnym składzie ludności nie jest u nas dostatecznie opracowana w związku z niedomaganiem rejestracji ruchu naturalnego. Z danych dotyczących naszych miast wielkich — liczących powyżej 100 tysięcy ludności wiemy, iż przyrost naturalny w omawianym dziesięcioleciu spadł znacznie poniżej 10 na tysiąc mieszkańców, sądzymy zaś na podstawie danych ułomkowych że w wielu miastach mniejszych stopa przyrostu naturalnego była wyższa niż 10 na 1000 i zbliżała się do przeciętnej stopy przyrostu dla Polski <sup>1)</sup>. Biorąc pod uwagę te wahania przyrostu naturalnego oraz podział ludności miejskiej według miast większych i mniejszych, sądzymy, że ogólne zwiększenie się liczby ludności w miastach w omawianym dziesięcioleciu wywołane przez przyrost naturalny nie przekracza 700 tysięcy osób. Najwydatniejszym czynnikiem rozwoju ludnościowego miast naszych jest tedy napływ ludności ze wsi.

Dane jakie posiadamy nie pozwalają na sprecyzowanie roli naturalnego i napływowego przyrostu ludności w różnych grupach miast, możemy jednak stwierdzić, ogólnie, że mimo niższego przyrostu naturalnego ludność miast wielkich wzrosła daleko szybciej, niż ludność miast drobnych. Wynika z powyższego iż siły kształtujące dynamikę miast naszych działają w innym układzie w miastach wielkich, a w innym w małych.

O rozwoju miast wielkich rozstrzyga ich siła przyciągająca ludność ze wsi, — w miastach małych poważną rolę gra również naturalny przyrost.

W wyniku zmian jakie zaszły pomiędzy 1921 i 1931 roku ogólna liczba ludności zamieszkałej w miasteczkach najmniejszych skurczyła się nie tylko stosunkowo ale nawet absolutnie. Wpłynął na to jednak nie tylko upadek drobnych miasteczek, ale również zmniejszenie się liczby miast tej grupy wywołane przejściem niektórych miast do grup miast większych. Patrz tabl. Nr 3 na str. następnej.

Natomiast grupa miast największych, liczących powyżej 100000 ludności wzmogła się najbardziej: zamiast 6 miast

---

1) Stefan Szulc: Ruch naturalny ludności w Polsce w latach 1895 — 35 (*Statystyka Polski*, Seria C, zeszyt 41, Warszawa 1936); *Rocznik Statystyki miast Polski*, Warszawa 1930; *Roczniki statystyczne poszczególnych miast naszych*.

w roku 1921 mamy obecnie 11 miast w tej grupie — zamiast 2090000 ludności — 3348000 mieszkańców.

Tablica 3.

PODZIAŁ MIAST WEDŁUG LICZBY LUDNOŚCI W 1921 I 1931 ROKU.

M i a s t a z l i c z b ą l u d n o ś c i	Liczba miast		Ludność miast w tysiącach		Ludność w 1931 r. w % stanu z 1921 r.
	1921	1931	1921	1931	
do 5.000 . . . . .	354	308	1009	927	91.9
od 5.000 do 10 000 . . . . .	146	177	1005	1231	122.5
„ 10.000 „ 20.000 . . . . .	62	83	842	1095	130.1
„ 20.000 „ 50.000 . . . . .	36	46	1100	1391	126.4
„ 50.000 „ 100.000 . . . . .	7	11	562	688	122.3
ponad 100.000. . . . .	6	11	2090	3348	160.2
<b>Ogółem . .</b>	<b>611</b>	<b>636</b>	<b>6608</b>	<b>8680</b>	<b>131.4</b>

Jak już wspominaliśmy obraz rozwoju grup miast jest wypadkową wielu różnokierunkowych przemian, jakie zachodziły w poszczególnych miastach każdej grupy, nie pozwala zatem sądzić jak częste były wypadki gwałtownego rozwoju miast lub też ich upadku.

Ten sumaryczny obraz uzupełniamy przez indywidualny przegląd miast z punktu widzenia tempa przyrostu lub ubytku ludności w okresie od 1921 do 1931 roku. Przegląd taki wykazuje, że z pośród 68 miast, liczących więcej niż 20000 mieszkańców, tylko jedno miasto <sup>1)</sup> (Baranowicze) zaznaczyło się nominalnym ubytkiem mieszkańców i tylko trzy miasta (Przemysł, Królewska Huta i Kołomyja) miały przyrost ludności poniżej 10% (od 5% do 10%). Odnośnie Baranowicz zaznaczyć trzeba iż w roku 1921 ludność tego miasta była zwiększona przez mieszkańców baraków dla repatriantów, w liczbie 16630 osób. Jeżeli wyeliminować tę grupę to przyrost ludności wynosić będzie 99.2%.

1) W tablicy o przyroście ludności w miastach zaznaczyliśmy jeszcze drugie miasto większe z ubytkiem ludności, jest nim Dąbrowa Górnicza, pomijamy je jednak w opisie, gdyż spadek ludności w tym mieście wywołany został przyłączeniem w roku 1923 części miasta Dąbrowy Górniczej do miasta Będzina.

Tablica 4.

**PODZIAŁ MIAST WEDŁUG TEMPA PRZYROSTU LUDNOŚCI  
W DZIESIĘCIOLECIU OD 1921 DO 1931 ROKU.**

Miasta z liczbą ludności w 1931 roku	Miasta w których przyrost lub ubytek ludności wynosi w procentach									Razem
	ubytek		przyrost							
	5 i więcej	poniżej 5	0—5	5—10	10—20	20—50	50—100	ponad 100	nie-wiady*)	
<b>Liczby miast</b>										
do 5 tys. . .	9	25	49	43	71	94	12	5	—	308
5 — 10 tys.	4	3	6	14	56	70	14	10	—	177
10 — 20 „	—	4	5	2	22	38	6	6	—	83
20 — 50 „	2	—	—	1	11	24	3	5	—	46
50 — 100 „	—	—	—	2	1	6	1	1	—	11
ponad 100 „	—	—	—	—	1	8	—	—	2	11
<b>Razem</b>	<b>15</b>	<b>32</b>	<b>60</b>	<b>62</b>	<b>162</b>	<b>240</b>	<b>36</b>	<b>27</b>	<b>2</b>	<b>636</b>
<b>O d s e t e k m i a s t</b>										
do 5 tys. . .	2.93	8.12	15.90	13.00	23.05	30.52	3.90	1.62	—	100.00
5 — 10 tys.	2.26	1.69	3.39	7.91	31.65	39.55	7.91	5.64	—	100.00
10 — 20 „	—	4.80	6.00	2.41	26.51	45.68	7.30	7.30	—	100.00
20 — 50 „	4.35	—	—	2.17	23.91	52.18	6.52	10.87	—	100.00
50 — 100 „	—	—	—	18.18	9.09	54.55	9.09	9.09	—	100.00
ponad 100 „	—	—	—	—	9.09	72.73	—	—	18.18	100.00

\*) Zaliczyliśmy tu Wilno i Katowice ze względu na niepewność podstawy do obliczenia przyrostu w badanym dziesięcioleciu.

Zmiany granic i warunków politycznych, w niemalym stopniu zaciemniają obraz rozwoju miast wymienionych. Ogólnie rzecz jednak można, że większe i średnie miasta nasze rozwijają się normalnie — są miastami żywymi.

W grupie miast liczących od 10000 do 20000 ludności odsetek upadających miast, a także miast rosnących wolno — jest nieznaczny. Na 83 miasta tej grupy — tylko cztery miasta wykazały spadek ludności, nie sięgający zresztą 5%, pięć miast miało przyrost poniżej 5%, a dwa poniżej 10%. Najwięcej miast martwych i upadających znajdujemy pośród najdrobniejszych miast, pośród miast do 5000 ludności — 34 miasta



(11.05%) miały ubytek ludności; 92 miasta (29.9%) wykazało przyrost mniejszy od 10% tj. zapewne poniżej przyrostu naturalnego ludności w tych miastach. Ten powszechny zastój, a nawet upadek miasteczek drobnych w okresie 1921 — 1931 każe powątpiewać, czy słusznie zostały one wyniesione do rzędu miast. W każdym razie sądzimy, że tereny należące do tych miast bliższe są pod względem użytkowania oraz rentowności terenom wiejskim, niż miejskim, co winno znaleźć uwzględnienie przy szacowaniu terenów miast najmniejszych.

Już po upływie rozpatrywanego przez nas dziesięciolecia w składzie naszych miast najmniejszych zaszły poważne zmiany: liczne małe miasteczka zachodniej i południowej Polski utraciły swe prawa miejskie. Zmiany te zostały wprowadzone na podstawie ustawy z dn. 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, która znosząc dawne jednostkowe gminy wiejskie i obszary dworskie wprowadziła w zachodniej i południowej Polsce gminy zbiorowe. Nowy ustrój gmin stworzył podstawę do rewizji kwestii czy słusznie niektóre drobne gminy posiadają prawa miast. W rezultacie do 1.VIII.1934 roku skreślono z listy miast w województwach poznańskim i pomorskim 19 drobnych miasteczek liczących poniżej 2000 mieszkańców; a w województwach krakowskim, lwowskim i tarnopolskim 12 miasteczek<sup>1)</sup>. Równocześnie utworzono kilka miast nowych a mianowicie nadano prawa miejskie gminie wiejskiej Skórcz w powiecie starogardzkim, Mielnica, w powiecie borszczowskim, Chorostkowowi, w powiecie kopyczyńskim i gminie Tłuste Miasto w powiecie zaleszczyckim.

Na Śląsku nadano ustrój miejski gminie Siemianowice Śląskie.

Reasumując powyższe zmiany możemy stwierdzić, że skreślenia z listy miast dotyczyły tylko miast najmniejszych liczących mniej niż 5000 mieszkańców, natomiast niektóre z pośród miast nowopowstałych osiągnęły jeszcze przed zaliczeniem w poczet miast znaczną liczbę mieszkańców. Na przykład Chorostków liczył już w roku 1931 około 7 tysięcy mieszkańców, a Siemianowice Śląskie aż 38 tysięcy.

1) S k o r o w i d z G m i n (*Statystyka Polski*, Seria B, Zeszyty 8c i 8f, Warszawa 1935 i 1936).

Ogólny obraz zmian jakie zaszły w liczbie i obszarze miast w ciągu dwóch lat między 1.IV.1932 i 1.VIII.1934 daje niżej załączona tablica.

Tablica 5.

**LICZBA I POWIERZCHNIA MIAST RÓŻNEJ WIELKOŚCI  
W DN. 1.IV.1932 ROKU I W DN. 1.VIII.1934 ROKU.  
(według Skorowidza Gmin).**

Miasta z liczbą ludności	Liczba miast		Powierzchnia miast w km <sup>2</sup>	
	1932	1934	1932	1934
<b>Województwa Zachodnie</b>				
do 5.000 . . . . .	107	88	1 109.83	1 036.24
5.000 — 10.000 . . . . .	35	36	499.78	515.53
10.000 — 20.000 . . . . .	14	13	220.23	216.26
20.000 — 50.000 . . . . .	7	8	138.80	229.87
50.000 — 100.000 . . . . .	3	3	64.20	71.33
ponad 100.000 . . . . .	3	3	178.49	192.31
<b>Razem . .</b>	<b>169</b>	<b>151</b>	<b>2 211.33</b>	<b>2 261.54</b>
<b>Województwa Południowe</b>				
do 5.000 . . . . .	90	76	1 248.22	1 226.60
5.000 — 10.000 . . . . .	48	53	1 231.25	1 350.56
10.000 — 20.000 . . . . .	25	25	782.30	840.75
20.000 — 50.000 . . . . .	11	11	357.60	357.60
50.000 — 100.000 . . . . .	2	2	30.30	30.30
ponad 100.000 . . . . .	2	2	115.07	115.07
<b>Razem . .</b>	<b>178</b>	<b>169</b>	<b>3 764.74</b>	<b>3 920.88</b>

Podkreślić wypada że mimo zmniejszenia się liczby miast ogólna powierzchnia miast wzrosła. Świadczy to o stałym rozwoju obszarów miast pozostałych, które w ciągu krótkiego stosunkowo okresu pokryły z nadwyżką ubytek powierzchni 27 miast.

Przekształcenia formalno - prawnej klasyfikacji skupień nie są oczywiście równoległe do zmian jakie zaszły w liczbie ludności skupień. Mimo skreślenia z listy miast wielu naszych zgniłych miasteczek mamy jeszcze nadal liczne drobne martwe skupienia w zespole gmin miejskich. Odwrotnie, jak będziemy

mogli podkreślić niżej, wiele gmin ludnych i szybko rozwijających się nie posiada jeszcze praw miejskich.

Rozpatrując miasta upadające oraz miasta słabo rozwijające się według dzielnic kraju musimy zaznaczyć, że są one rozrzucone po całym kraju; największe zgrupowania takich miast daje województwo poznańskie, najmniejsze natomiast lubelskie i pomorskie.

Upadek wielu drobnych miasteczek w województwie poznańskim wiąże się z silnymi procesami migracyjnymi pośród ludności wiejskiej w Wielkopolsce. Niemalą rolę odegrały tu emigracja Niemców i wychodztwo Polaków do Francji<sup>1)</sup>.

Te zamierające miasteczka rozmieszczone są z reguły z dala od centrów wielkomiejskich. Czasem tworzą one własne zgrupowania świadczące, że zastój ogarnął dość szeroki region, niezdolny do wytworzenia liczniejszych skupień miejskich. Zwykle obok kilku miast zamierających znajdujemy przynajmniej jedno miasto o rozwoju dość wydatnym.

Miasta rozwijające się specjalnie szybko tj. miasta, w których przyrost ludności w ciągu dziesięciolecia przekroczył 50% znajdujemy we wszystkich województwach oprócz lubelskiego i poleskiego.

Specjalnie szybko rosnące miasta nie rekrutują się z grupy miast największych. Są to najczęściej satelici miast wielkich lub miasta średnie, stanowiące pewne centra samodzielne.

Dla charakterystyki procesu urbanizacji ma wielką wagę nie tylko rozwój miast poszczególnych, lub całych grup miast pewnej wielkości, ale i rozkład geograficzny miast, oraz rozmieszczenie ich w różnych dzielnicach kraju. Sprawy te posiadające bogatą literaturę specjalną poruszamy tylko fragmentarycznie<sup>2)</sup>.

1) Por. Prof. Dr Marcin Nadobnik: Wyludnianie się wsi wielkopolskiej (*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Poznań 1937, zeszyt I).

2) Por. W. D e s z c z k a: Rozmieszczenie domów miejskich w Polsce (*Pamiętnik II. Zjazdu Geografów i Etnografów w Polsce w 1927 roku*, tom II, Kraków 1930); E. G r a b o w s k i: Skupienia miejskie w Królestwie Polskim (*Ekonomista* 1913, tom III); W. O r m i c k i: Badania strefy wpływów w geografii miast (*Wiadomości geograficzne* 1932, zeszyt 6 — 7).



Wielkie miasta otoczone wieńcem szybko rosnących miast satelitów stwarzają korzystne warunki rozwojowe dla całej gromady drobnych miejscowości podmiejskich, nie uznanych urzędowo za miasta. Warunki terenowe tych miejscowości nabierają cech miejskich, zaczyna tworzyć się w nich renta miejska i trudno czasem określić, gdzie kończą się granice tego regionu miejskiego. Dlatego też zagadnienie aglomeracji miejskich, jakie zarysowują się, musi być traktowane przy szacowaniu obszaru i inwentaryzacji terenów miejskich, jako problemat ważny i odrębny.

Zupełnie wyraźnie zaznaczają się u nas dwie wielkie aglomeracje miejskie: centralna Warszawsko - Łódzka i południowo-zachodnia (Zagłębie, Śląsk - Kraków). Obydwie aglomeracje wyróżniają się szybkim wzrostem miast na całym swym obszarze — obydwie nie posiadają prawie miast o słabym rozwoju. Te szeroko zakreślone zgrupowania miast nie stanowią jednolitych całości: w aglomeracji centralnej można wydzielić dwa wyraźne rejony: Warszawski i Łódzki, w południowej trzy: Krakowski, Zagłębiowski i Śląski.

Szybki rozwój całych tych grup miast sąsiednich każe ze szczególną uwagą traktować ich okolice, gdyż rozwój aglomeracji zmierza do tworzenia się miast olbrzymów, które będą wchłaniały samodzielne dziś miasta drobne.

Zarysowuje się tu znamienne zjawisko polegające na tym, że jądra aglomeracji rosną zwykle wolniej, niż rejon otaczający te jądra, miasta wielkie rosną zatem nie tylko w swych granicach, ale w całym pasie związanych z nimi skupień.

Oprócz tych potężnych aglomeracji miast, mniejsze zgrupowania o wyraźnych tendencjach rozwojowych zdają się tworzyć miejscowości położone dookoła Gdyni, okolice Bydgoszczy, przedmieścia Poznania, Białegostoku i Lwowa.

Aglomeracje wielkomiejskie dają najwięcej przykładów szybkiego rozwoju gmin wiejskich przekształcających się w skupienia miejskie. Proces tworzenia się tych skupień można porównać do formowania się jąder jakiejś mgławicy.

Zwykle niecały teren dawnej gminy wiejskiej rozwija się z jednakową szybkością — rozwój pewnych miejscowości

szczęśliwiej położonych wysuwa je naprzód i czyni z nich ośrodki nowych skupień.

Określenie tych centrów procesu urbanizacyjnego na terenie danej gminy — trudniejsze przy gminach rozległych — wymaga dokładnej znajomości stosunków miejscowych, a przynajmniej danych o rozwoju poszczególnych miejscowości wchodzących w skład gminy.

Spis ludności z roku 1931 nie daje nam takich danych o poszczególnych miejscowościach<sup>1)</sup>, możemy więc tylko stwierdzić na podstawie szybkiego rozwoju ludności całej gminy, że zachodzą w niej przekształcenia w kierunku urbanizacji. Powiat warszawski daje wiele takich przykładów. Włochy — zupełnie już zrosnięte z Warszawą lub Legionowo, którego ludność w ciągu lat dziesięciu wzrosła kilkunastokrotnie utraciły już niewątpliwie charakter wiejski. Również na terenie gmin Marki, Skorosze, Wawer, Falenica, Bródno, Piastów proces urbanizacji poczynił daleko idące postępy.

Zupełnie podobne zjawisko widzimy w najbliższych okolicach Łodzi: tu znów wysuwają się gminy Chojny, Brus, Radogoszcz - Nowosolna. W Chojnach na kilometr kwadratowy przypada więcej niż tysiąc osób, co odpowiada przeciętnemu skupieniu miast naszych liczących powyżej 20 tysięcy mieszkańców. Te same procesy urbanizacyjne o różnym stopniu nasilenia obserwujemy na przedpolach Krakowa, Lwowa, Poznania i Wilna, na Śląsku i w okolicach Gdyni oraz w najbliższym sąsiedztwie wielu innych miast naszych.

Występują one prócz tego i w miejscowościach kraju — położonych zdala od miast wielkich, lecz stanowiących nowe ośrodki przemysłowe lub kuracyjne.

Niezależnie od tego czy te rozwijające się miejscowości sformowały się już ostatecznie jako miasteczka, czy osiągnęły już swą dojrzałość miejską, można twierdzić, że rola terenów położonych na obszarze tych miejscowości jest zupełnie podobna do roli terenów w miastach.

Podkreślamy tedy raz jeszcze, że zagadnienie terenów miejskich jako problemat ekonomiczny jest znacznie szersze niż sprawa obszarów administracyjnych naszych miast. Jed-

---

1) Dla Polski południowej i zachodniej są dane dla gmin jednostkowych.



nakże oszacowanie rozmiarów terenów miejskich, nie należących do gmin na prawie miejskim, wymaga szerszych i bardziej szczegółowych materiałów niż te, którymi rozporządzamy. Poprzestajemy zatem na podniesieniu potrzeby sporządzania dokładnego inwentarza tych terenów.

Omawiając przejawy procesu urbanizacji w Polsce pragniemy podkreślić również charakterystyczne różnice, jakie zachodzą między dzielnicami kraju pod względem rozmieszczenia i zagęszczenia osiedli miejskich.

Obok dzielnic o licznych, gęsto położonych miastach drobnych mamy dzielnice, dla których typowymi są miasta średnie — oddalone od siebie dość znacznie.

Nie należy bowiem zapominać, że sieć miast naszych zawdzięczamy nie tylko budowie gospodarczej każdej dzielnicy, ale i odmiennym warunkom politycznym, które przez okres zaborów panowały w różnych częściach kraju. Odmienny zakres praw gmin miejskich i wiejskich, a także różne formy organizacyjne odbiły się na różnym kształtowaniu się naszych miast i miasteczek. Zasadniczą formą gminy wiejskiej w zaborze rosyjskim była gmina zbiorowa, w austriackim i niemieckim — gmina jednostkowa.

Osiedla, stanowiące samodzielne gminy, w b. zaborach austriackim i niemieckim uzyskiwały prawa miejskie po osiągnięciu przewidzianej ustawowo liczby mieszkańców. Natomiast stworzenie nowego miasta z jednego ze skupień, należących do gminy zbiorowej, wymagało nadania pewnej samodzielności jednostce dawniej podporządkowanej większej całości i pociągało za sobą przekształcenie pozostałej części gminy.

Stąd też ziemie dawnych zaborów niemieckiego i austriackiego więcej stosunkowo mają miast drobnych, niż pokrewne im gospodarczo ziemie zaboru rosyjskiego.

Wielką liczbą drobnych miasteczek odznacza się przede wszystkim województwo Poznańskie, które samo posiadało w 1931 roku 118 miast, czyli niemal 1/5 wszystkich miast Rzeczypospolitej. Spośród miast poznańskich 108 liczyło mniej niż 10000 ludności, a 85 mniej niż 5000.

Według spisu 1931 roku było w Polsce 7 „miast“, liczących poniżej 1000 mieszkańców, z tego leżało 6 w województwie Poznańskim. Po zespoleniu ziem polskich stosunek państwa do



miast w różnych dzielnicach kraju wyrównał się znacznie, lecz ustalone oddawne lokalne typy skupień miejskich odbiegają od siebie daleko. Wprowadzenie w całym państwie gminy zbiorowej jako podstawowej komórki administracyjnej i samorządowej (ustawa z dnia 23 marca 1933 roku) stanowi niewątpliwie poważny etap na drodze do wyrównania dzielnicowych różnic.

#### *IV. Rozwój terytorialny miast w latach 1921 — 1931.*

Rozwój terenów miejskich traktować można zasadniczo jako skutek przyrostu ludności w skupieniach miejskich. Jednakże zależność między tymi dwoma czynnikami — ludnościowym i terenowym — nie jest bynajmniej prosta: na kształtowanie się przyrostu ludności mają wpływ przede wszystkim momenty żywiołowe, nie podlegające regulacji, lub nie łatwo podlegające, natomiast wzrost obszaru administracyjnego miasta jest z natury rzeczy aktem pewnej planowej decyzji. Nie ma też zupełnej równoległości w rozwoju ludnościowym i terytorialnym miast. O normalnych rozmiarach miasta decyduje liczba ludności, struktura gospodarcza miasta i właściwy miastu sposób zabudowy. Już w tym ostatnim czynniku odbija się często obok oddziaływania momentów gospodarczych, czy kulturalnych wpływ pewnej świadomej polityki budowlanej — miejskiej czy państwowej.

Nie tylko jednak obecny sposób zabudowy, ale i rozmaicie ujmowane potrzeby terenowe miasta wpływają na decyzję co do zakreszenia jego granic. Dlatego też w dziedzinie miejskich warunków terenowych stosunek państwa do zagadnień miejskich zaznacza się szczególnie silnie. Przyznawanie miastom większego lub mniejszego zakresu zadań i potrzeb, nadawanie zarządom miast większej, lub mniejszej samodzielności — musi odbijać się na gospodarce terenowej gmin miejskich, osłabiać lub podniecać dążenia do rozszerzania granic.

Wpływ odmiennego traktowania zagadnień miejskich w każdym z byłych państw zaborczych odbił się niewątpliwie na charakterze (sposobie zabudowy i rozmiarach) miast najszybszych.

Gdy rozwój terytorialny miast byłego zaboru niemieckiego ujęty był w ustalone przez państwo ramy planowe, a miasta

małopolskie mają za sobą dziesiątki lat gospodarki samorządowej, miasta byłego zaboru rosyjskiego rozszerzały się zwykle nie na zasadzie jakiegoś planu dalszego, lecz o tyle o ile niezbędnym to było do zaspokojenia doraźnych potrzeb chwili.

Jako fakt niezmiernie charakterystyczny, świadczący o odmiennym stosunku administracji państw zaborczych do zagadnień miejskich podkreślić wypada, że nawet w czasie okupacji wojennej władze niemieckie uznały za niezbędne powiększenie obszaru niektórych wielkich miast byłego zaboru rosyjskiego <sup>1)</sup>.

Przyczyną tych inkorporacji nie była oczywiście troska o dobro rozszerzanych gmin miejskich, ale konieczność jednolitego zarządu miast i ich przedmieść faktycznie już z miastem zróżniętych, a nie włączonych formalnie w miejskie granice.

O tych różnicach związanych z historią poszczególnych dzielnic kraju nie można zapominać przy analizie naszych miejskich stosunków terenowych.

Ogólny obszar 611 gmin miejskich Rzeczypospolitej wynosił <sup>2)</sup> w 1921 r. — 9360 km<sup>2</sup>, co stanowi 2.5% całego obszaru państwa.

W ciągu dziesięciolecia między 1921 i 1931 rokiem tereny miejskie zwiększyły się do 10756 km<sup>2</sup>, czyli do 2.8% obszaru państwa. Przyrost terenów zajętych przez gminy miejskie wynosił zatem 1396 km<sup>2</sup> czyli — 14.91% powierzchni miejskiej z 1921 r. Równoczesny przyrost ludności miast był wyższy, gdyż wynosił 30% ludności z roku 1921, nastąpiło więc w ciągu minionego dziesięciolecia dalsze zagęszczenie ludności w miastach.

Stosunek gruntów miejskich do całego terytorium nie był bynajmniej jednakowy w różnych dzielnicach.

Na Kresach Wschodnich w województwach: poleskim, nowogródzkim, wołyńskim i wileńskim odsetek gruntów był najniższy, gdyż wynosił mniej niż 1% dla pierwszych trzech województw, a tylko na Wileńszczyźnie przekraczał nieco 1%.

Województwa centralne stanowiły drugą wyraźnie odcinającą się dzielnicę o niskim odsetku gruntów miejskich, wahał się on bowiem dla tej części kraju od 2.1% do 2.7% całego ob-

1) Warszawa, Łódź, Wilno.

2) Według ankiety Ministerstwa Skarbu.



szaru tych województw. Nieco rozleglejsze były tereny miejskie na Pomorzu, gdzie odsetek gruntów miejskich wynosił 3.2%.

W województwach południowych, a także w poznańskim odsetek omawiany był już wyższy i osiągał 5% (w tarnopolskim).

Najwyższy na ziemiach polskich odsetek gruntów miejskich, bo wynoszący 5.5% posiadał Śląsk, dzielnica najbardziej uprzemysłowiona, a co zatem idzie i najbardziej zurbanizowana.

Dziesięciolecie między latami 1921 — 1931 przyniosło za sobą jak wspominaliśmy wyżej poważny przyrost terenów miejskich. Rozwój terytorialny miast odznaczał się jednak wielką nierównomiernością. Śląsk, w którym powierzchnia wzrosła o 30%, i województwo kieleckie (+28.5%) przodują w tym rozwoju, mniejszy już przyrost miast ma miejsce na Wołyniu (22.5%), w województwach warszawskim (17.8%), krakowskim (17.1%), oraz lwowskim (15.8%), a następnie w województwach stanisławowskim (11.2%), tarnopolskim (9.5%). W pozostałych województwach, a szczególnie w Nowogródzkim i na Wileńszczyźnie przyrost terenów miejskich był bardzo nieznaczny.

Wszystkie te zmiany nie zdołały zatrzeć zasadniczych różnic, jakie istniały między dzielnicami kraju przed 1921 rokiem. Śląsk podkreślił tylko swój wybitnie miejski charakter, Kieleckie upodobiło się do pozostałych województw centralnych, Małopolska wysunęła się przed Poznańskie. Ogólny obraz i podział województw na grupy pozostał jednak ten sam co i w roku 1921.

Porównyując odsetki terenów miejskich (obliczane w stosunku do całego obszaru województwa) z odsetkami ludności miejskiej w różnych województwach według danych z 1921 r., można zaobserwować, że wahania tych szeregów nie są równoległe. Wprawdzie województwa kresowe najuboższe w tereny miejskie posiadały również najniższy odsetek ludności miejskiej, ale już województwa centralne miały znacznie wyższy odsetek ludności miejskiej, niżby to sądzić można w związku z wysokością odsetku terenów.

Zupełnie odwrotne zjawisko zaznacza się na ziemiach Małopolski: znacznym stosunkowo terenom miejskim odpowia-



da niezbyt liczna ludność. Poznańskie i Pomorze zbliżone są pod tym względem do Małopolski. Są to ziemie o lepiej terenowo uposażonych miastach niż Królestwo. Śląsk ma stosunki bardziej przypominające Królestwo.

Dane z roku 1921 potwierdzają tedy wyżej wypowiedziane twierdzenie, że na uposażenie terenowe miast miały u nas wpływ nie tylko demograficzne czynniki, lecz w bardzo poważnym stopniu polityczne i gospodarcze.

Także i tempo przyrostu terenowego w ciągu dziesięciolecia 1921 — 1931 w poszczególnych województwach było zupełnie różne od tempa przyrostu ludności.

Na ogół przyrost ludności był daleko szybszy i bardziej równomierny, niż przyrost terenów, tylko na Śląsku i w województwie kieleckim przybyło więcej stosunkowo obszarów miejskich, niż ludności miejskiej. To wyprzedzenie rozwoju ludnościowego przez terytorialny wywołane było potrzebą wyrównania dawnych zaniedbań w Kielecczyźnie i na Śląsku.

Największe różnice w rozwoju terytorialnym i ludnościowym zaznaczyły się na Pomorzu i na Kresach, gdzie miasta zyskały bardzo ludnościowo, a bardzo mało zwiększyły swe obszary. Wyjątek stanowi Wołyń, gdzie miejskie tereny wzrosły wydatnie. W województwach centralnych i w Poznańskim sytuacja była dość podobna, jednakże przyrost ludności nie był tak wysoki.

Największą równoległość rozwoju terytorialnego i ludnościowego wykazuje Małopolska; napływ ludności do miast jest tu wprawdzie wyższy niż przyrost terenów, ale i ten ostatni jest dość wydatny.

Traktując wyżej o przyroście terytorialnym miast w pewnych województwach, braliśmy pod uwagę wypadkową wszystkich zmian terenowych, jakie w tych grupach zaszły.

Uwzględnialiśmy więc zarówno przyłączenia nowych terenów do miast, jako też i powstanie nowych miast, czasem ubytek terenów miasta, wywołany wyłączeniem jakiegoś obszaru z granic gminy miejskiej.

Największe zmiany w terenach miejskich wywołują przyłączenia i wyłączenia terenów. Te ostatnie zdarzają się rzadko, a najczęściej są równoczesne z przyłączeniami przy ogólnym regulowaniu granic miejskich. Wskutek takich zmian granic uzyskały gminy miejskie w Polsce w ciągu rozpatrywanego

dziesięciolecia ogółem 107 tysięcy ha. 135 miast to jest 21% ogólnej liczby miast rozszerzyło swe granice w ciągu ostatniego dziesięciolecia.

W dwóch wypadkach, jak wspominaliśmy już wyżej, rozszerzenie granic miejskich równało się zagładzie miast dawniej samodzielnych: miasto Tustanowice przyłączone zostało do Borysławia, a miasto Kniahinin do Stanisławowa.

Powstanie miast nowych dało znacznie mniej nowego terenu miejskiego, jak rozszerzenie granic, gdyż 40 tysięcy ha. Zmniejszenie się obszarów miasta stanowi u nas wypadek rzadki: według danych ankiety skarbowej tylko trzy miasteczka w Polsce zmniejszyły swój obszar w ostatnim dziesięcioleciu. Miastami tymi były: Czarnków (4737 mieszkańców w 1931 r.) w województwie poznańskim, Żabno (2437 mieszkańców w 1931 r.), w województwie krakowskim oraz Dąbie (3825 mieszkańców w 1931 r.) w województwie łódzkim.

Podział terenów miejskich według grup miast o różnej liczbie ludności daje wprost przeciwny obraz, jak analogiczny podział ludności: gdy pod względem ludnościowym największą wagę mają miasta wielkie, pod względem obszaru zajmowanych terenów do dziś przeważają znacznie miasta drobne.

W roku 1921 niemal połowa, bo 45% terenów miejskich należało do miast najmniejszych, liczących poniżej 5000 mieszkańców. Tereny miast małych, licząc tu miasta do 20000 mieszkańców, obejmowały 85% terytorium miejskiego w Państwie. Obszar miast średnich (od 20000 do 100000 mieszkańców) stanowił około 10% tego terytorium, a obszar miast wielkich około 5%.

W ciągu minionych lat dziesięciu rozwój terytorialny różnych grup miast był bardzo niejednorodny. Miasta najmniejsze straciły absolutnie i stosunkowo na terenie, co tłumaczy się zmniejszeniem się liczby miast w tej grupie, natomiast wszystkie pozostałe grupy miast wykazały wzrost, jak to wykazuje tablica Nr 6 na str. następnej.

Na rozległość terenów miast, należących do pewnej grupy, ma znaczny wpływ przesuwanie się miast z jednej grupy do drugiej. Ten „ruch miast“ nie stanowi istotnego przyrostu te-

rytorialnego, ale zmienia wagę terenów pewnego typu — ma więc także duże znaczenie.

Tablica 6.

ROZWÓJ TERENÓW MIEJSKICH W LATACH 1921 — 1931  
(według danych ankiety).

Miasta z liczbą ludności	O b s z a r m i a s t w km <sup>2</sup>		Przyrost lub ubytek terenów w km <sup>2</sup>	Procent przyrostu
	1921	1931		
do 5.000	4238	3672	— 566	— 13.37
5.000 — 10.000	2693	3080	387	14.37
10.000 — 20.000	1166	2053	887	76.11
20.000 — 50.000	634	973	339	53.40
50.000 — 100.000	230	295	65	28.11
ponad 100.000	399	683	284	70.13
<b>Ogółem miasta</b>	<b>9360</b>	<b>10756</b>	<b>1396</b>	<b>14.91</b>

Dzieląc miasta na trzy wielkie grupy miast: drobnych (do 20000), średnich (20000 — 100000) i wielkich (powyżej 100000) otrzymamy, że rozrost terytorialny miast był najslabszy w grupie miast najmniejszych, a największy w grupie miast wielkich. Obserwujemy tu zjawisko analogiczne do podkreślonego przy omawianiu rozwoju ludnościowego. W wielkich grupach miast zaznacza się zatem tendencja do równoległości rozwoju terytorialnego i ludnościowego.

Zmiany terytorialne, jakie przyniosło ze sobą dziesięciolecie 1921 — 1931, nie zdołały umniejszyć wydatnie przewagi, jaką w podziale terenów miejskich mają obszary miast drobnych. Zamiast 86% całego terytorium miejskiego miasta drobne zajmują obecnie 82% tego terenu. Na pozostałe miasta przypada więc 18% obszaru gmin miejskich.

Środek ciężkości zagadnienia terenów miejskich, rozpatrywanego z ilościowego punktu widzenia, leży więc nadal w grupie miast drobnych. Nie podobna jednak traktować tej sprawy tylko z ilościowego punktu widzenia, gdyż ogromne skupienie obserwowane w miastach wielkich podnosi znacznie wagę gospodarczą terenów tych miast.



V. *Rozległość miast i skupienie ludności na 1 ha terenów miejskich.*

W poprzednich rozdziałach mówiliśmy o typach miast ustalonych na podstawie liczby ludności, o obszarach zajętych przez miasta każdego typu i o rozwoju tych obszarów w całym państwie i różnych jego dzielnicach. Zakreślone zostały w ten sposób najogólniejsze ramy zagadnienia terenowego miast naszych.

W rozdziale niniejszym pragnęlibyśmy omówić podział miast według ich rozległości, ustalić obszarowe typy miast i powiązać tę klasyfikację z podziałem ludnościowym.

Skala wahań rozległości miast naszych jest znaczna: mamy osiedla miejskie, zajmujące obszar kilkudziesięciu zaledwie hektarów, i miasta obejmujące więcej niż 10 tysięcy ha. Te najmniejsze i najrozleglejsze miasta są stosunkowo nieliczne: obszary 85% naszych miast wahają się w granicach od 500 ha do 5000 ha. Miasta o powierzchni mniejszej niż 500 ha stanowiły w 1931 r. 13.5%, a miasta liczące więcej niż 5000 ha obszaru — zaledwie 3.9 ogółu miast.

W roku 1921 ogólny podział miast według obszarów podobny był do obecnego, jednakże odsetek miast o najmniejszym obszarze był wyższy (17.1%), a odsetek miast najrozleglejszych niższy (2.8%). Widoczne jest zatem zwiększanie się obszarów miast. Najliczniejszą grupę zarówno w 1931 jak i dziesięć lat przedtem stanowią miasta o obszarze od 1000 ha do 2000 ha: grupa ta obejmowała w 1921 roku 31.3%, a w 1931 — 33.8% ogółu miast. Rozległa skala wahań obszarów naszych miast wskazuje na to, że granice miast naszych nie były specjalnie regulowane. Większy lub mniejszy obszar miejski wydzielał się zależnie od struktury gospodarczej miasta, epoki jego powstania i ogólnych warunków danej dzielnicy.

Wahania rozległości miast stają się mniejsze, jeżeli rozpatrywać je w granicach grup miast o pewnej liczbie ludności.

I tu jednak, we wszystkich grupach, obok miast o bardzo szczupłym obszarze spotykamy miasta bardzo rozległe, tylko środek ciężkości każdej grupy ustala się na różnym poziomie. A więc miasta najmniejsze liczące do 5000 ludności dochodzą obszarem aż do 7500 ha, tak samo miasta do 10000 mieszkań-

ców, natomiast pośród tych ostatnich nie ma już miast o obszarze poniżej 100 ha.

Tablica 7.

**PODZIAŁ MIAST I ICH OBSZARÓW WEDŁUG ROZLEGŁOŚCI MIAST.**  
(według danych ankiety).

Rozległość miast w ha	Liczba miast				Obszar miast			
	1 9 2 1		1 9 3 1		1 9 2 1		1 9 3 1	
	Liczby absol.	0/0	Liczby absol.	0/0	w km <sup>2</sup>	w <sup>0/0</sup>	w km <sup>2</sup>	w <sup>0/0</sup>
do 100 ha	17	2.8	15	2.4	9	0.1	9	0.1
100— 250	32	5.2	26	4.1	59	0.6	47	0.4
250— 500	55	9.0	45	7.1	210	2.2	175	1.6
500— 750	78	12.8	73	11.5	490	5.2	460	4.3
750— 1000	86	14.1	79	12.4	738	7.9	685	6.4
1000— 1500	118	19.3	129	20.3	1534	16.4	1606	14.9
1500— 2000	74	12.1	88	13.8	1256	13.4	1522	14.1
2000— 3000	80	13.1	95	14.9	1906	20.4	2309	21.5
3000— 4000	37	6.1	40	6.3	1244	13.3	1385	12.9
4000— 5000	16	2.6	21	3.3	699	7.5	914	8.5
5000— 7500	14	2.3	21	3.3	808	8.6	1233	11.5
7500—10000	2	0.3	2	0.3	182	2.0	182	1.7
pow. 10000	2	0.3	2	0.3	225	2.4	229	2.1
<b>R a z e m</b>	<b>611</b>	<b>100.0</b>	<b>636</b>	<b>100.0</b>	<b>9360</b>	<b>100.0</b>	<b>10756</b>	<b>100.0</b>

Następna grupa miast do 20 tysięcy ma już w swym zespole miasta o obszarze od 7500 do 10000 ha obok miast od 250 ha do 500 ha. Podobna różnorodność stosunków obszarowych jest udziałem wszystkich pozostałych grup miast.

Gdybyśmy odwrócili punkt wyjścia tego porównania miast według obszarów i przejrzeni do jakich grup ludnościowych należą miasta liczące 100, 1000 czy 10000 ha stanęlibyśmy przed tą samą co uprzednio różnorodnością. Tylko miasta o najmniejszym obszarze i miasta najrozleglejsze należą do określonych grup ludnościowych. Natomiast do wszystkich pozostałych grup miast pod względem rozległości wchodzi zarówno miasta o wielkiej, jak i o małej liczbie ludności. Trudno więc twierdzić, że miastom pewnej grupy ludnościowej odpowiada jakiś określony typ rozległości.

Wielka rozpiętość obszaru miast należących do każdej z grup ludnościowych świadczy o tym, że w tworzeniu granic

terytorialnych miast naszych nie ma jeszcze idei przewodniej. Jeżeli w rozdziale poprzednim mówiliśmy, że określenie terenu miasta jest zasadniczo aktem pewnej świadomej woli czynników decydujących, to w odniesieniu do miast polskich twierdzenie takie nie może być ogólnie stosowane. Niżej zobaczymy, że jednak w niektórych dzielnicach kraju można dostrzec pewne przystosowanie terenu miasta do liczby ludności.

Przeciętne obszary grupy miast o różnej liczbie mieszkańców, według danych za 1931 rok układają się w szereg dość nieregularny. Trzy kolejne grupy miast drobnych, to jest liczących poniżej 20 tysięcy ludności mają wzrastające szybko przeciętne obszary. Miasta do 5 tys. — 1192 ha, miasta do 10 tys. — 1740 ha, miasta do 20 tys. — 2473 ha. W tej trzeciej grupie obszar jest zatem przeszło dwa razy rozleglejszy niż w grupie pierwszej.

Zmiany jakie zaszły w tym układzie od 1921 r. są stosunkowo nieznaczne, wydatnie podniosła się tylko przeciętna rozległość miast od 10 do 20 tys. ludności.

Niespodzianą zniżkę przeciętnego obszaru do 2115 ha daje grupa czwarta miast liczących od 20 do 50 tys. ludności.

Tablica 8.

**ROZLEGŁOŚĆ MIAST O RÓŻNEJ LICZBIE MIESZKAŃCÓW W 1931 R.**  
(według danych ankiety).

Województwa	Przeciętny obszar miast liczących mieszkańców					
	do 5.000	5.000— 10.000	10.000— 20.000	20.000— 50.000	50.000— 100.000	powyżej 100.000
	w h e k t a r a c h					
Centralne . . . . .	1.242	1.563	2.265	1.567	3.211	5.810
Wschodnie . . . . .	763	1.438	2.972	2.113	—	10.400
Zachodnie . . . . .	1.011	1.387	1.491	1.901	2.142	5.767
Południowe . . . . .	1.456	2.407	3.202	3.298	1.914	5.762
<b>Cała Polska . . . . .</b>	<b>1.192</b>	<b>1.170</b>	<b>2.473</b>	<b>2.115</b>	<b>2.678</b>	<b>6.206</b>

Charakterystyczne jest, że tak samo w roku 1921 miasta tej grupy miały przeciętny obszar niższy niż miasta poprzedniej grupy o mniejszej liczbie ludności.

Grupa piąta obejmująca miasta od 50 do 100 tysięcy ma przeciętny obszar 2678 ha, czyli bardzo nieznacznie większy od obszaru miast liczących 10 do 20 tysięcy mieszkańców.



Na tle tych danych widocznym jest, że miasta z liczbą mieszkańców od 10 aż do 100 tysięcy bardzo mało różnią się od siebie terenowo: obszar przeciętny miast o większej liczbie ludności niewiele przewyższa przeciętny obszar miast o znacznie mniejszej liczbie mieszkańców; a więc obie grupy miast średnich (od 20 tys. mieszkańców do 100 tys. mieszkańców) są u nas specjalnie ubogo uposażone w tereny.

Mała rozpiętość przeciętnych terenów miast, różniących się bardzo od siebie pod względem liczby ludności, zdradza brak jednolitej myśli przewodniej w zaopatrzeniu miast w ziemię. W roku 1921 nie było takiego jak obecnie podobieństwa w przeciętnych obszarach tych średnich miast, a miasta od 50 do 100 tys. ludności miały daleko większy teren przeciętny niż w 1931 r. Ponieważ jednak wszystkie grupy miast większych w porównaniu do 1921 r. uległy poważnym zmianom w związku ze wzrostem liczby ludności, więc i stosunki terenowe w obrębie tych nowych grup wyglądają zupełnie inaczej.

Trzeba tu jednak podkreślić, że rozwój terytorialny miast nie podążył za przyrostem ludności.

Z zespołu miast dawnej grupy od 50 do 100 tys. ubyło kilka miast największych, które przeszły do grupy wyższej, a skutkiem tego przeciętny teren miast tej grupy spadł znacznie. Z natury rzeczy przyrost terytorialny w miastach jest daleko mniej równomierny niż przyrost ludności. Dlatego też w mniej licznych grupach miast zmiany przeciętnych obszarów mogą być bardzo znaczne. Wszystkie te zastrzeżenia nie zmieniają jednak faktu, że w grupach miast liczących od 10 do 100 tysięcy mieszkańców uderza bardzo słaba zależność między liczbą ludności i rozległością miast.

Miasta liczące powyżej 100 tys. ludności mają przeciętny obszar 6206 ha — różnica z poprzednimi grupami jest zatem bardzo znaczna. Spadek jakiemu uległ przeciętny obszar miast tej grupy od 1921 r. jest niewielki, wywołało go powiększenie grupy miast o ludności ponad 100 tysięcy przez miasta, które przekroczyły granice 100 tys. ludności. Miasta te były mniej rozległe od miast dawniej należących do tej grupy, ale inkorporacje nowych terenów utrzymywały przeciętny obszar terenów grupy na niewiele niższym poziomie jak w 1921 r.

Podział terenów miejskich między grupy miast o różnej rozległości jest podobny do analogicznego podziału samych

miast. Z natury rzeczy tereny miast rozleglejszych stanowią wyższy odsetek ogółu terenów miejskich, niż analogiczny odsetek miast, do których te tereny należą, obliczony do ogólnej liczby miast. A więc tereny, zajęte przez miasta najmniej rozległe, niewiele ważą w ogólnym zespole terenów miejskich, natomiast tereny nielicznych stosunkowo miast rozległych są znaczne absolutnie i w stosunku do wszystkich terenów miejskich.

Podział miast według grup województw odślania charakterystyczne różnice przeciętnych obszarów miast w różnych dzielnicach kraju.

Przeciętna rozległość miast położonych w województwach południowych jest największą. Ta przewaga miast małopolskich zaznacza się wyraźnie we wszystkich grupach miast od najmniejszych do miast liczących 50 tys. ludności (dla miast największych przeciętne obszary w związku z małą liczbą miast nie posiadają ogólniejszego znaczenia.).

Najmniej rozległymi są miasta województw zachodnich. Pewne odchylenie od tej reguły zaznacza się tylko w grupie miast liczących do 5 tys. mieszkańców, gdyż miasta województw wschodnich mają tu obszar najmniejszy. Przeciętne obszary miast województw południowych i zachodnich wzrastają stopniowo w grupach miast liczących coraz to więcej mieszkańców, dla tych więc dzielnic zarysowuje się pewne przystosowanie obszaru miast do liczby ludności. Natomiast w miastach województw centralnych i w miastach położonych na terenach wschodnich związek między liczbą ludności i obszarem miast jest daleko słabszy.

Widzimy w tym jeden z przejawów nieuregulowania zagadnień miejskich na ziemiach dawnego zaboru rosyjskiego.

Przegląd rozległości miast dokonany grupami o różnej liczbie ludności wymaga dopełnienia przez obraz jaki daje wypadkowa warunków terenowych i ludnościowych miasta: skupienie ludności na jednostce terenu miejskiego.

Wyżej podkreślaliśmy wagę, jaką dla charakterystyki osiedli posiada tempo ich ludnościowego rozwoju, które uważamy za najprostszy sprawdzian, czy w osiedlu tworzy się ośrodek miejski. Moment dynamiczny nie wystarcza jednak dla zobrazowania stosunków terenowych osiedla i należy go jeszcze



dopełnić momentem o charakterze statycznym — obrazem zagęszczenia ludności na terytorium danego miasta.

Na jeden hektar obszaru przypadło ogółem w miastach Rzeczypospolitej w 1931 r. 8.08 mieszkańców. W 1921 r. analogiczna liczba wynosiła 7.30. Wzrost skupienia stanowi najogólniejszy wyraz zagęszczenia naszej ludności miejskiej w ciągu lat 10. Przeciętne skupienie całej ludności Rzeczypospolitej wynosiło w 1931 roku na 1 ha 0,822<sup>1)</sup>, skupienie miejskie jest zatem niemal dziesięciokrotnie wyższe od ogólnego. Oczywiście skupienie dla gmin wiejskich jest niższe od ogólnego i wynosi 0,616 na 1 ha.

Porównywując przytoczone liczby z odpowiednimi danymi z 1921 r. wypada stwierdzić, że zagęszczenie ludności na wsi postępowało u nas szybciej niż w miastach. Wskaźnik przyrostu skupienia ludności miejskiej dla roku 1931 przy przyjęciu za podstawę ludności z 1921 r. wynosi 1.097, — wiejskiej 1.168.

Przyłączanie nowych terenów do miast stanowi główną przyczynę wolniejszego wzrostu skupienia w miastach niż na wsi: inkorporacje terenów miejskich dokonane po roku 1921 nie nadążały wprawdzie za przyrostem ludności miejskiej, łagodziły jednak znacznie proces dalszego zagęszczania się ludności w miastach naszych, które już w 1921 r. odznaczały się bardzo wysokim skupieniem. Nie trzeba również zapominać że podział na wieś i miasto przeprowadzony w podanym wyżej zestawieniu oparty jest na zasadach formalno - prawnej klasyfikacji osiedli. Jako wsie traktowane są zatem liczne osiedla o charakterze miejskim (osady fabryczne, gminy podmiejskie, drobne miasteczka, uzdrowiska itp.). Osiedla takie odznaczają się niejednokrotnie znacznym przyrostem ludności.

Oczywiście skupienie ludności na jednostkę terenu nie jest jednakowe w różnych, pod względem liczby ludności, grupach miast naszych: miasta najmniejsze mają skupienie najniższe, a wraz ze wzrostem liczby mieszkańców skupienie wzrasta bardzo szybko.

---

1) Bez wojska skoszarowanego.



Tablica 9.

## SKUPIENIE LUDNOŚCI W MIASTACH W 1931 ROKU.

(według danych ankiety).

Województwa	Przeciętna liczba osób na 1 ha w miastach liczących mieszkańców					
	do 5,000	5,000—10,000	10,000—20,000	20,000—50,000	50,000—100,000	ponad 100,000
Centralne . . . . .	2.61	4.88	5.82	19.23	20.27	73.09
Wschodnie . . . . .	4.88	4.25	4.76	15.70	—	18.88
Zachodnie . . . . .	2.46	4.82	9.06	13.70	28.85	28.39
Południowe . . . . .	2.28	2.79	3.97	9.50	29.17	46.63
<b>Cała Polska . . . . .</b>	<b>2.52</b>	<b>4.06</b>	<b>5.33</b>	<b>14.30</b>	<b>23.34</b>	<b>49.04</b>

Porównywując wysokość skupienia w latach 1921 i 1931 widzimy, że poziom skupienia w poszczególnych grupach miast uległ bardzo nieznacznym zmianom: w miastach drobnych (do 5 i do 10 tys. ludności), gdzie najmniej było przyłączeń terenowych, skupienie wzrosło nieco, w miastach większych natomiast nastąpił lekki spadek skupienia. Temu wzrostowi skupienia w grupie najliczniejszych miast drobnych zawdzięczamy ogólny wzrost skupienia miejskiego.

Terytorialne wahania skupienia obserwowane według grup województw wykazują, że najmniej regularny układ stosunków dotyczy województw wschodnich. W województwach centralnych, zachodnich oraz południowych zaznacza się stopniowy wzrost skupienia w miarę przechodzenia od grup miast mniejszych ku większym. Natomiast na Kresach Wschodnich miasta liczące do 5 tysięcy mieszkańców mają skupienie wyższe niż miasta z liczbą ludności do 10 tysięcy, a nawet do 20 tys. mieszkańców. Bardzo szczupłe obszary kresowych miast najdrobniejszych powodują w nich znaczne zagęszczenie ludności. Należy przy tym zaznaczyć, że te najmniejsze miasteczka kresowe odznaczają się niezwykle wysokim skupieniem nie tylko w porównaniu do większych miast z tej samej dzielnicy, ale i w porównaniu z 5 i 10 tysięcznymi miastami całej Polski. Mało rolniczy ściśle handlowy charakter tych miast, w których przeważająca ludność żydowska nigdy nie miała szerszego kontaktu z rolą, wpłynął zapewne na terenowe ubóstwo tych osiedli. W województwach centralnych miasta od 5 do 50 tysięcy ludności odznaczają się bardzo wysokim skupieniem ludności. Najniższe na-

tomiast skupienie w czterech grupach miast mniejszych mają miasta małopolskie. Ogólnie rzecz można, że układ liczb, przedstawiających skupienie ludności wykazuje szczególnie niekorzystną sytuację miast byłego zaboru rosyjskiego.

Opisane wahania przeciętnego skupienia ludności dla całych grup miast nie odtwarzają rozpiętości skupień w miastach poszczególnych.

Tablica 10.

**PORÓWNANIE MIAST W STANACH ZJEDNOCZONYCH AMERYKI,  
W NIEMCZECH I W POLSCE.**

Nazwa państwa	Liczba miast porównywanych	Ludność	Powierzchnia w ha	Przeciętna rozległość miast w ha	Skupienie ludności na ha
<b>A. Miasta liczące powyżej 100 tysięcy ludności</b>					
Stany Zj. . .	87	35692768	1050936	12080	34.0
Niemcy . . .	48	19311097	568259	11839	34.0
Polska . . .	11	3348817	68275	6207	49.0
<b>B. Miasta liczące od 50 do 100 tysięcy ludności</b>					
Stany Zj. . .	92	6492940	287834	3129	22.6
Niemcy . . .	44	3338234	207033	4705	16.1
Polska . . .	11	687532	29459	2678	23.7

*Źródła:* „Financial Statistics of cities having a population of over 30000.“ — U. S. A. Washington 1931. Statistisches Jahrbuch Deutscher Städte 1931. Iena.

*Uwaga:* Dane dla miast w Stanach Zjednoczonych Ameryki odnoszą się do 1928 i 1930 r., dla miast niemieckich dotyczą lat 1929 lub 1930.

Skala wahań przeciętnego skupienia wewnątrz każdej grupy miast jest bardzo duża, a w grupie miast najmniejszych specjalnie rozległa: znajdujemy tu szereg miast o skupieniu poniżej 1 człowieka na hektar obok miast ze skupieniem powyżej 100 ludzi na hektar. Oczywiście te niezwykle wysokie skupienie jest zjawiskiem rzadkim w tej grupie: dotyczy kilku miast zaledwie, charakterystycznym jest jednak, że pośród miast następnej grupy rozpiętość skupienia jest znacznie mniejsza, a miast o skupieniu powyżej 50 ludzi na hektar nie

spotykamy wcale. Tak samo grupy miast do 20 i do 50 tys. mieszkańców odznaczają się mniejszą rozpiętością wahań przeciętnego skupienia — maxima nie przekraczają tu 50 — 60 osób na hektar.

W nielicznych u nas miastach od 50 do 100 tysięcy ludności oraz w miastach z ludnością powyżej 100 tysięcy mamy przykłady bardzo różnorodnego skupienia na 1 ha. Nigdzie jednak skupienie nie spada tu poniżej 10 osób na 1 ha.

Charakterystyka miast naszych z punktu widzenia ich rozległości oraz skupienia ludności zarysowuje się wyraźnie na tle analogicznych stosunków za granicą. Rozporządzamy odpowiednimi materiałami dla miast niemieckich i amerykańskich (Stany Zjednoczone).

Z danych powyższych wynika, że miasta nasze są najuboższe terenowo, odznaczają się natomiast bardzo znacznym zagęszczeniem ludności. Jeżeli więc ewolucja naszych stosunków miejskich pójdzie po linii pokrewnej ewolucji miast zachodnich, trzeba się liczyć ze znacznym jeszcze rozszerzeniem terenu miast naszych.

\*

\*

\*

W pracy naszej podjęliśmy próbę inwentaryzacji terenów miejskich w Polsce, dzieląc je według typów miast, do których tereny te należą. Zwróciliśmy przy tym uwagę na wskaźniki, które zdaniem naszym najlepiej charakteryzują sytuację terenową miast. Dynamika ludnościowa i terenowa osiedli miejskich oraz podział miast według liczby mieszkańców, rozległości miast i skupienia mieszkańców na jednostce terenu tworzą podstawowe ramy naszej inwentaryzacji. W tych ramach należałoby dopiero oświetlić kwestję podziału terenów miejskich według ich użytkowania oraz podjąć próbę szacunku wartości terenów niezabudowanych. Zagadnienia te, do których zamierzamy powrócić przekraczają jednak zakres niniejszej pracy.



# PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA

## A. SPRAWY USTROJOWE.

W zakresie ustroju i administracji samorządu terytorialnego nie zaszły w okresie sprawozdawczym ważniejsze zmiany. Na wzmiankę zasługują jedynie następujące rozporządzenia:

1) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 8.X.1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 81, poz. 558) ustala jednolity regulamin wyborów sołtysa i podsołtysa na terenie całego Państwa, z wyjątkiem województwa śląskiego. Równocześnie zaś uchylone zostały regulaminy wyborów sołtysa i podsołtysa, obowiązujące na terenie województw centralnych i wschodnich oraz oddzielnie w województwach południowych i zachodnich, a ogłoszone rozporządzeniami Min. Spr. Wewn. z dn. 23.X.1933 r. (Dz. U. R. P. Nr 83, poz. 608) i z dn. 3.XI.1934 r. (Dz. U. R. P. Nr 101, poz. 916).

2. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 20.X.1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 81, poz. 559) prolonguje zawieszenie na obszarze województw: nowogródzkiego, poleskiego, wileńskiego i wołyńskiego oraz powiatów grodzieńskiego i wołkowyskiego województwa białostockiego moc obowiązującą postanowień o obowiązku władania językiem polskim w piśmie, jako warunku wybieralności na sołtysów i podsołtysów, zawartych w art. 20 ust. 2 ustawy z dn. 23.III.1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. R. P. Nr 35, poz. 294) — na okres jednej kadencji.

## B. SPRAWY FINANSOWE I GOSPODARCZE.

Przepisy dotyczące podatku gruntowego, przejęte po b. państwach zaborczych stanowią bardzo różnorodną mozaikę.

W b. Królestwie Kongresowym podatek ten dzieli się na dworski, włościański i od gruntów w osadach, przy czym jednostką podatkową gruntów włościańskich i w osadach jest wieś

względnie osada, a rozkładu podatku między poszczególnych gospodarzy dokonuje zebranie gromadzkie lub mieszkańców osady. Ponadto rozróżniany był podatek główny oraz dodatkowo w wysokości 60% głównego. Jednostką zaś wymiaru podatku głównego była morga nowopolska (0.56 ha).

W województwach wschodnich nie ma rozróżnienia gruntów na dworskie i włościąńskie. Podatek jest kontyngentowy, tzn. dla każdego powiatu wyznacza się kontyngent podatku, a podziału sumy kontyngentowej między poszczególne jednostki podatkowe, którymi są gromady, dokonują powiatowe komisje repartycyjne. Jednostką zaś wymiaru była dziesięcina.

W województwach południowych i wschodnich omawiany podatek oparty jest na katastrze gruntowym i obliczany jest od 1 hektara.

Ponadto w poszczególnych dzielnicach rozmaicie uregulowane były odnośnymi przepisami zwolnienia od podatku gruntowego.

Pewne ujednoczenie w tej dziedzinie wprowadza dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 4.XI.1936 r. o zmianie przepisów o państwowym podatku gruntowym (Dz. U. R. P. Nr 85, poz. 593), ponieważ prace nad przeprowadzeniem klasyfikacji gruntów na obszarze całego Państwa są dopiero w toku, przeto ustalenie jednolitych podstaw dla równomiernego wymiaru podatku gruntowego nie jest na razie możliwe. Dlatego też dekret ogranicza się jedynie do takich zmian względnie usunięcia takich różnic, które już obecnie nadają się do przeprowadzenia.

Wprowadzona została zasada, iż państwowemu podatkowi gruntowemu podlegają wszystkie grunty, a więc również państwowe. Ze zwolnienia zaś korzystają tylko następujące grunty: a) grunty podlegające państwowemu podatkowi od nieruchomości, b) grunty należące do wyznań uznanych przez Państwo, z których dochody, przeznaczone są stale i wyłącznie na cele kultu religijnego, c) grunty pod cmentarzami, pod torami kolejowymi oraz pod publicznymi: drogami, placami i parkami, d) grunty użytkowane przez publiczne szkoły powszechne względnie użytkowane wyłącznie w celach naukowych lub doświadczalnych przez szkoły rolnicze i instytucje naukowe, e) grunty i lasy państwowe, pozostające w zarządzie wojska i użytkowane w celach wojskowych, a nie dla osiągnięcia dochodu, f) nieużytki oraz grunty pod wodami otwartymi, g) grunty osad objętych postępowaniem scaleniowym lub powstałych w wyniku scalenia — na przeciąg 3 lat od półrocza, następującego po wyborze lub wyznaczeniu rady uczestników scalenia; zwolnienie to nie dotyczy jednakże dodatków komunalnych do podatku gruntowego, h) nieużytki, na których założono sztuczne gospodarstwo rybne lub dokonano innych inwestycji, umożli-



liwiających ich eksploatację — na przeciąg 5 lat od roku następnego po przeprowadzeniu inwestycji, i) grunty pod lasami, uznanymi za ochronne — w przewidzianych dekretem wypadkach, j) grunty zalesione, a nie będące poprzednio gruntami leśnymi — na przeciąg lat 30, oraz nieużytki zalesione — na przeciąg lat 50 od roku następnego po dokonaniu zalesienia.

Na terenie b. Królestwa Kongresowego podatek dodatkowy został włączony do głównego. W związku z tym zostały odpowiednio zmodyfikowane stawki taryfy, która ustala zarazem podział tylko na grunty dworskie i włościańskie. Ponadto za jednostkę wymiaru przyjęto 1 hektar.

Również stawki taryfy, obowiązujące na terenie województw wschodnich zostały odpowiednio zmienione wskutek zastąpienia dziesięciny przez hektar.

Na obszarze b. zaboru niemieckiego państwowy podatek gruntowy należy w myśl dekretu obliczać drogą przemnożenia kwoty podatku katastralnego, uwidocznionego w katastrze gruntowym, przez 3,5, a w b. zaborze austriackim wysokość tegoż podatku została określona na 40% czystego dochodu katastralnego, uwidocznionego w katastrze podatku gruntowego.

Ponadto w ustalonych tym dekretem podstawach wymiaru została również uwzględniona 100%-owa podwyżka podatku gruntowego, którą wprowadziło rozp. Prez. Rzeczyp. z dn. 12 IV.1924 r. (Dz. U. R. P. Nr 33, poz. 339).

Progresja i regresja w podatku gruntowym została w dekrete utrzymana. Za rok podatkowy przyjęto rok kalendarzowy, a płatność podatku ustalono w 2 ratach: do dnia 30 kwietnia i do dnia 15 listopada.

W związku z podanymi wyżej zmianami dekret nowelizuje równocześnie niektóre postanowienia następujących ustaw, dotyczących danin samorządowych:

1) w art. 14 ustawy z dn. 15.VI.1923 r. (Dz. U. R. P. Nr 65, poz. 505) stawka najwyższego łącznego obciążenia dodatkami komunalnymi została obniżona do 50% ogólnej kwoty państwowego podatku gruntowego, a dopuszczalna w myśl ustępu 2) podwyżka — do 75%. Zgodnie zaś z nowym ustępem 3) tegoż artykułu z dodatków samorządowych do państwowego podatku gruntowego mają otrzymywać izby rolnicze, z wyjątkiem izb na terenie województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, udział w wysokości 3% państwowego podatku gruntowego.

2) W art. 5 ustawy z dn. 20.III.1931 o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich (Dz. U. R. P. Nr 27, poz. 172) oraz w art. 3 ustawy z dn. 26.III.1936 r. o świadczeniach w naturze na niektóre cele publiczne (Dz. U. R. P. Nr 27, poz. 204) został wprowadzony, jako podstawa wymiaru podatku wyrównawczego względnie świadczeń w naturze, w stosun-



ku do płatników państwowego podatku gruntowego — podatek, przypadający wedle przepisów omawianego dekretu bez progresji i regresji.

Ze zmianami wprowadzonymi przez powyższy dekret łączy się konieczność modyfikacji stawek dodatku komunalnego, wobec czego w uwzględnieniu nowego brzmienia art. 14 ustawy z dn. 15.VI.1923 r. (Dz. U. R. P. Nr 65, poz. 505) ustalonego tym dekretem rozporządzenie Ministra Skarbu z dn. 17.XII.1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 92, poz. 646) określa nowe stawki dodatków komunalnych do państwowego podatku gruntowego, a mianowicie:

Z dozwolonego w art. 14 ust. 1 podanej wyżej ustawy z dn. 15.VI.1923 r. najwyższego łącznego obciążenia gruntów tymi dodatkami korzystać mogą:

1) na obszarze gmin wiejskich: a) w województwach centralnych, wschodnich i południowych — gminy wiejskie do wysokości 21%, powiatowe związki samorządowe do wysokości 26%, b) w województwach poznańskim i pomorskim — gminy wiejskie do wysokości 22,5%, powiatowe związki samorządowe do wysokości 27,5%.

2) Na obszarze miast niewydziałonych: a) w województwach centralnych, wschodnich i południowych — miasta do wysokości 36%, powiatowe związki samorządowe do wysokości 11%, b) w województwach poznańskim i pomorskim — miasta do wysokości 37,5%, powiatowe związki samorządowe do wysokości 12,5%.

3) Na obszarze miast wydzielonych: a) w województwach centralnych, wschodnich i południowych — miasta do wysokości 47%, b) w województwach poznańskim i pomorskim — miasta do wysokości 50%.

Z dozwolonej w ustępie 2) tegoż artykułu podwyżki korzystać mogą:

1) na obszarze gmin wiejskich — gminy wiejskie do wysokości 11,5%, powiatowe związki samorządowe do wysokości 13,5%.

2) Na obszarze miast niewydziałonych — miasta do wysokości 18,5%, powiatowe związki samorządowe do wysokości 6,5%.

3) na obszarze miast wydzielonych — miasta do wysokości 25%.

Równocześnie rozporządzeniem tym zostało uchylone rozp. Min. Skarbu z dn. 8.VI.1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 47, poz. 344).

Odnośnie podatku gruntowego należy ponadto zaznaczyć, iż w przepisach zmierzających do zasadniczej reformy tego podatku zaszły drobne zmiany, a mianowicie:

W sprawie przeprowadzenia klasyfikacji gruntów dla podatku gruntowego wydana została ustawa z dn. 26.III.1935 r.

(Dz. U. R. P. Nr 27, poz. 203), której postanowienia rozwinęło rozp. Min. Skarbu z dn. 12.VII.1935 r. (Dz. U. R. P. Nr 52, poz. 340). Otóż to ostatnie rozporządzenie już obecnie nie obowiązuje, gdyż uchyliło je wydane w tej samej sprawie nowe rozporządzenie Ministra Skarbu z dn. 20. VI.1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 62, poz. 453), wprowadzające równocześnie pewne zmiany w postępowaniu klasyfikacyjnym.

Duże znaczenie dla rozbudowy miast i osiedli ma ogłoszona w okresie sprawozdawczym gruntowna nowelizacja prawa budowlanego.

Ustawa z dn. 14.VII.1936 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 16.II.1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz. U. R. P. Nr 56, poz. 405) wprowadza szereg poważnych zmian w dotyczących tej dziedziny przepisach. Zmiany te w oparciu o doświadczenia uzyskane w toku stosowania ustawy budowlanej przez szereg lat w praktyce obejmują przeważną część obowiązujących dotychczas postanowień tak z zakresu zabudowy osiedli, parcelacji i komasacji terenów budowlanych, jak również odnośnie nadzoru policyjno - budowlanego.

Spośród ważniejszych następujące postanowienia tej ustawy zasługują na uwagę:

1) Zmiany wprowadzone w art. 1 umożliwiają stosowanie przepisów prawa budowlanego nie tylko do istniejących osiedli, lecz również projektowanych, oraz terenów znajdujących się poza obrębem osiedli.

2) Art. 5 w zmienionym brzmieniu ustala, iż przepisy miejscowe mogą być wydawane nie tylko dla poszczególnych osiedli, lecz również dla całych gmin wiejskich, a nawet szereg gmin.

3) Wedle dotychczasowych przepisów istniał obowiązek sporządzania planów zabudowania dla gmin miejskich oraz uzdrowisk o charakterze użyteczności publicznej, a dla innych osiedli tylko w miarę nieodzownej potrzeby. Zmieniony ustęp 2) art. 7 zobowiązuje do sporządzania planów zabudowania osiedli, poza obrębem miast i uzdrowisk, w wypadkach: a) gdy wymagają tego zamierzenia inwestycyjne o państwowym znaczeniu, b) gdy ma być założone nowe osiedle, c) gdy osiedle ma charakter letniskowy lub podmiejski, d) gdy chodzi o odbudowę osiedla, zniszczonego wskutek klęski żywiołowej. Poza tym plany zabudowania mają być sporządzane w miarę możliwości.

4) Art. 8 w nowym brzmieniu przewiduje możliwość sporządzania ogólnych planów zabudowania nie tylko dla jednego lub kilku osiedli, lecz również, jako plany regionalne, dla obszaru całego województwa względnie kilku sąsiednich województw. Wspólne i regionalne plany zabudowania sporządza Komisja,



powołana przez Ministra Spraw Wewnętrznych, której skład i zakres działania ustala znowelizowany art. 23.

5) Wedle nowego ustępu 2 art. 20 plany zabudowania powinny czynić zadość wymaganiom obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej, a w szczególności przewidywać przerwy pomiędzy osiedlami i skupieniami budynków oraz takie ukształtowanie ulic, placów, wolnych przestrzeni i podwórz na działkach, które zapewniłoby dostateczny przewiew.

6) Zgodnie z nowymi ustępami art. 39 dwuletni okres, w ciągu którego dopuszczalne jest zawieszenie rozpatrywania próśb o zezwolenie na budowę w razie przystąpienia do sporządzenia planu zabudowania, może być w wyjątkowych przypadkach, usprawiedliwionych szczególnymi warunkami przedłużony o 1 rok. Postanowienie to nie ma jednakże zastosowania do budynków na obszarach gmin wiejskich, z wyjątkiem osiedli o charakterze podmiejskim, przemysłowym i uzdrowiskowym.

7) Odnośnie obowiązku urządzenia ulic, dróg i innych obiektów, przeznaczonych do użytku publicznego na terenach, objętych planem parcelacji znowelizowane art. 64 — 67 wprowadzają nowe zasady, a mianowicie:

Władza, powołana do zatwierdzenia planu parcelacji może zobowiązać właściciela parcelowanego obszaru do urządzenia jego kosztem w sposób przez nią określony ulic i dróg, oraz placów, skwerów i parków, przeznaczonych do użytku publicznego i przewidzianych na danym obszarze w planie zabudowania, tudzież do dalszego utrzymywania tych urządzeń.

Urządzenia te powinny być utrzymywane przez właściciela parcelowanego obszaru, bądź przez właścicieli działek, utworzonych przy parcelacji, w stanie zdatnym do użytku, przy czym w razie niewypełniania tego obowiązku wojewoda może upoważnić zarząd gminy do utrzymywania omawianych urządzeń na koszt osób zobowiązanych.

Obciążeni powyższym obowiązkiem mogą zwrócić się z żądaniem przejęcia go przez gminę dopiero po zabudowaniu jednej trzeciej działek, przy czym wszystkie urządzenia powinny być przekazane gminie bezpłatnie na własność w stanie wolnym od ciężarów hipotecznych i długów.

8) Na podstawie nowego ustępu 3 art. 132 koszty postępowania scaleniowego, wszczętego z urzędu, poniesione przez gminę, mogą być przełożone decyzją władzy, powołanej do zatwierdzenia projektu scalenia, na właścicieli działek utworzonych przy scaleniu, stosownie do otrzymanych przez nich wskutek scalenia korzyści. Na żądanie interesowanych ściągnięcie przełożonych w ten sposób kosztów powinno być jednakże odroczone do czasu sprzedaży odnośnych działek lub ukończenia na nich budowy. Ponadto przerwucenie omawianych kosztów nie może mieć miejsca w wypadkach, gdy scalenie obejmuje osiedle lub jego część, zniszczone wskutek klęski żywiołowej.



9) Ważne znaczenie dla gmin w szczególności miejskich ma wreszcie nowelizacja art. 174 dotyczącego kosztów urządzania i utrzymywania ulic i placów. Dotychczasowe postanowienia tego artykułu były zbyt ogólnikowe, wobec czego nasuwały one w praktyce liczne wątpliwości. Celem ich usunięcia art. 174 w nowym brzmieniu kwestię tę szczegółowo reguluje.

Ust. 1 art. 174 ustala zasadę, iż urządzenie i utrzymywanie ulic i placów należy do obowiązków gminy. Jeżeli zaś w myśl przepisów o budowie i utrzymaniu dróg publicznych, do budowy i utrzymania odcinków dróg państwowych, wojewódzkich i powiatowych w obrębie osiedla obowiązany jest Skarb Państwa względnie wojewódzki lub powiatowy związek samorządowy, koszty urządzenia i utrzymania tych odcinków obciążają je tylko w wysokości przeciętnych kosztów budowy lub utrzymania tych dróg poza granicami osiedli.

Odnośnie kosztów pierwszego urządzenia ulic i placów art. 174 w nowym brzmieniu szczegółowo precyzuje zasadnicze fragmenty tego zagadnienia. Utrzymana została przede wszystkim zasada, iż koszty pierwszego urządzenia ulic i placów komunikacyjnych do szerokości 20 metrów gmina na podstawie uchwały organu stanowiącego, zatwierdzonej przez rządową władzę nadzorczą, może przełożyć w całości lub w części: a) na właścicieli działek, przyległych do tych ulic i placów stosownie do osiągniętych przez nich korzyści, b) na właścicieli działek, nieprzylegających do urządzonych ulic lub placów względnie właścicieli przedsiębiorstw albo urządzeń, znajdujących się na tych działkach, gdy wskutek urządzenia ulic lub placów osiągają szczególne korzyści.

Do kosztów urządzenia, które mogą być przerzucone na właścicieli działek są zaliczone: 1) wartość gruntów czy to stanowiących własność gminy, czy też przez nią nabytych, 2) koszty budowy jezdni i chodników, urządzonych w sposób stosowany w danej miejscowości, w wysokości jednak nieprzekraczającej kosztów budowy jezdni z bazaltowej drobnej kostki i ułożenia chodnika z płyt betonowych łącznie z betonowym krawężnikiem, ale bez kosztów urządzenia podłoża jezdni. Obliczone w ten sposób koszty mogą być przełożone na właścicieli działek: w miastach powyżej 75.000 mieszkańców — w całości, w uzdrowiskach, mających charakter użyteczności publicznej i w miastach od 25.000 — 75.000 mieszkańców — w wysokości dwóch trzecich, oraz w innych osiedlach — w wysokości połowy tych kosztów, 3) koszty ułożenia przewodu wodociągowego w wysokości nie przekraczającej kosztów założenia przewodu o średnicy 10 cm i przewodu kanalizacyjnego w wysokości nieprzekraczającej kosztów założenia przewodu kamionkowego o średnicy 30 cm oraz koszty urządzenia oświetlenia ulicznego wzdłuż działki.

Do pierwszego urządzenia zalicza się zaopatrzenie ulicy lub placu w jezdnię i chodniki o trwałej lub utrwalonej nawierzchni, w urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne oraz oświetleniowe, lub w niektóre z nich, gdy ulica lub plac wszystkich wymienionych wyżej urządzeń jeszcze nie posiada, przy czym koszty takiego urządzenia ulicy lub placu mogą być przełożone jednorazowo po zaopatrzeniu we wszystkie urządzenia, lub też stopniowo, w miarę zaopatrywania ulicy lub placu w poszczególne z tych urządzeń.

Ponadto przepisy miejscowe mogą przewidywać przekładanie na interesowanych właścicieli działek kosztów zamiany trwałej lub utrwalonej nawierzchni (szosowana, z kamienia polnego itp.) ulicy lub placu, gdy ulica lub plac taką nawierzchnię już posiada, na nawierzchnię trwałą z ulepszanego materiału, jak: kostka, klinkier, beton, asfalt itp. Przerzucenie tych kosztów jest jednakże możliwe tylko wtedy, gdy koszty już istniejącej nawierzchni nie były przekładane na właścicieli tych działek, a wysokość tych kosztów nie może być wyższa od różnicy pomiędzy kosztem urządzenia nowej i dotychczasowej nawierzchni oraz nie może przekraczać norm podanych wyżej odnośnie kosztów budowy jezdni.

Po zatwierdzeniu uchwały organu stanowiącego o przełożeniu kosztów zamierzonego w preliminarzu budżetowym urządzenia ulicy lub placu zarząd gminy może przed przystąpieniem do tych prac żądać od właścicieli odnośnych działek wniesienia do kasy gminnej zaliczki w wysokości nieprzekraczającej jednakże wartości gruntu potrzebnego dla urządzenia ulicy. Jeżeli gmina nie przystąpi do urządzenia w ciągu 1 roku względnie nie ukończy go w ciągu 3 lat interesowani mogą żądać zwrotu wpłaconej zaliczki.

Ponadto poza zmianą przepisów prawa budowlanego wydane zostało w omawianym okresie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 13.X. 1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 85, poz. 594), które szczegółowo reguluje sposób opracowywania planów zabudowania.

Równocześnie zaś uchylone zostało obowiązujące w tej mierze rozp. Min. Rob. Publ. z dn. 23.IV.1930 r. (Dz. U. R. P. Nr 41, poz. 362).

W zakresie akcji oszczędnościowo - oddłużeniowej, której zadaniem jest uporządkowanie przygniatającego związku samorządowe zadłużenia oraz skierowanie w ten sposób gospodarki samorządów na normalne tory ogłoszone zostały:

1) Rozporządzenie Ministra Skarbu z dn. 26.VI.1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 52, poz. 381), które rozwijając postanowienia art. 2, 4 i 5 rozp. Prez. Rzeczyp. z dn. 24.X. 1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych (Dz. U. R. P. Nr 94, poz. 846) precyzuje bliżej zasady



i warunki spłat lokat instytucyj kredytowych i prawa publicznego w Banku Gospodarstwa Krajowego, w bankach komunalnych i komunalnych kasach oszczędności, użytych zgodnie z przeznaczeniem na kredyty dla związków samorządowych, oraz pożyczek, udzielonych związkom samorządowym przez komunalne kasy oszczędności.

Za „kredyty udzielone związkom samorządowym“ rozporządzenie to uznaje również kredyty udzielone związkom międzykomunalnym oraz zakładom i przedsiębiorstwom związków samorządowych i międzykomunalnych, chociażby te zakłady i przedsiębiorstwa, wyposażone były w osobowość prawa publicznego lub prywatnego, jeżeli w ich kapitale zakładowym związki samorządowe (międzykomunalne) uczestniczą co najmniej w połowie.

W zakresie spłaty wspomnianych wyżej lokat i pożyczek rozporządzenie to ustala następujące normy:

1) Bank Gospodarstwa Krajowego i banki komunalne mogą spłacać lokaty instytucyj prawa publicznego, złożone w tych bankach przed dniem 28.X.1934 r. wraz z narosłymi odsetkami do dn. 30.VI.1936 r. i użyte zgodnie z przeznaczeniem na kredyty dla związków samorządowych — papierami procentowymi, pochodzącymi ze specjalnych emisyj tych banków.

2) Kredyty udzielone przed dn. 1.IV.1934 r. przez komunalne kasy oszczędności związkom samorządowym, a pochodzące — zgodnie z przeznaczeniem — z lokat instytucyj kredytowych i prawa publicznego, bez względu na formę lokaty, mają być najpóźniej do dn. 1.I.1938 r. przejęte przez instytucje, które dokonały lokaty, przy czym równocześnie z przejęciem kredytu komunalne kasy oszczędności zostają zwolnione z obliża.

Spłata tych zobowiązań powinna być jednakże zabezpieczona na majątku nieruchomym dłużnego związku samorządowego, a w braku odpowiedniego majątku na wszelkich dochodach i wpływach tegoż związku.

Termin spłaty tych wierzytelności rozporządzenie ustala na  $36\frac{1}{2}$  lat przy oprocentowaniu  $5\frac{1}{2}\%$  w stosunku rocznym.

3) Pożyczki wraz z odsetkami narosłymi do dn. 31.XII.1936 r., udzielone związkom samorządowym przed dn. 1.IV.1934 r. przez komunalne kasy oszczędności z ogólnych fundusów tych kas podlegają spłacie obligacjami banków komunalnych lub związków samorządowych po kursie nominalnym.

Obligacjom tym rozporządzenie przyznaje zabezpieczenie wierzytelnościami komunalnych kas oszczędności z tytułu pożyczek, udzielonych związkom samorządowym, całym majątkiem i wszystkimi dochodami oraz wpływami podatkowymi dłużnego związku samorządowego oraz tymi zabezpieczeniami, które komunalne kasy oszczędności posiadały z tytułu swych



wierzytelności. Ponadto obligacje te korzystają z poręki Skarbu Państwa.

Okres umorzenia tych obligacyj nie może przekraczać 40 lat z tym, że ostatnia rata spłaty kapitału może przypadać najpóźniej na dzień 1.VII.1977 r., a oprocentowanie zostało określone na  $5\frac{1}{2}\%$  w stosunku rocznym.

2) W związku z wprowadzonymi w rozp. Prez. Rzeczyp. z dn. 24.X.1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych (Dz. U. R. P. Nr 94, poz. 846) przez dekrety z dn. 14.XI.1935 r. (Dz. U. R. P. Nr 82, poz. 506) i z dn. 7.V.1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 36, poz. 278) zmianami rozporządzenia Ministra Skarbu i Spraw Wewnętrznych z dn. 31.VII.1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 63, poz. 460) modyfikuje odpowiednio rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 26.III.1935 r. w sprawie organizacji i trybu postępowania Centralnej Komisji Oszczędnościowo - Oddłużeniowej dla Samorządu. Jako ważniejsze zasługują na uwagę następujące postanowienia:

Zmianie uległ przede wszystkim § 3, w myśl którego do kompetencji Centralnej Komisji w zakresie oddłużenia obecnie należy: 1) rozpatrywanie wniosków o wszczęcie postępowania oddłużeniowego w przypadkach przewidzianych w art. 17 ust. 3 rozp. z dn. 24.X.1934 r. i w razie uwzględnienia wniosku przeprowadzenie postępowania oddłużeniowego, 2) rozpatrywanie planów oddłużenia, uchwalonych przez komisję wojewódzką w przypadkach zgłoszenia sprzeciwu przez strony oraz bądź zatwierdzenie takiego planu, bądź też ustalenie nowego, 3) zawieszanie na wniosek właściwych komisji wojewódzkich na okres do 6 miesięcy egzekucji zobowiązań prywatno - prawnych związków samorządowych, 4) orzekanie ulg w spłacie zobowiązań związków samorządowych wobec Skarbu Państwa, funduszków państwowych, instytucji ubezpieczeń społecznych, oraz innych instytucji publiczno - prawnych, Banku Gospodarstwa Krajowego, Państwowego Banku Rolnego i banków komunalnych, 5) postanawianie o zastosowaniu do spłaty lokat instytucji prawa publicznego w Banku Gospodarstwa Krajowego lub bankach komunalnych, użytych zgodnie z przeznaczeniem na kredyty dla związków samorządowych, ulg orzeczonych w spłacie zobowiązań związków samorządowych z tytułu kredytów, udzielonych z tych lokat, 6) wnoszenie spraw do Urzędu Rozjemczego do spraw kredytowych samorządu terytorialnego, 7) uchwalanie wniosków dla Ministra Skarbu co do generalnych ulg w spłacie poszczególnych rodzajów należności Skarbu Państwa od związków samorządowych, 8) udzielanie instrukcyj komisjom wojewódzkim.

W myśl nowego § 12 wnioski komisji wojewódzkich o zawieszenie egzekucji zobowiązań prywatno - prawnych Komisja

Centralna może rozpatrywać bez udziału stron, przy czym postanowienie o zawieszeniu powinno być ogłoszone w dzienniku wojewódzkim, a odpisy tego postanowienia przesyła się związkowi samorządowemu, bezpośredniej władzy nadzorczej oraz właściwej izbie skarbowej.

§ 13 w nowym brzmieniu określa zakres ulg w spłacie należności wierzycieli wymienionych wyżej w pktcie 4), do których orzekania upoważniona jest Centralna Komisja, a mianowicie mogą one obejmować: ustalenie szczegółowe warunków spłaty należności, rozłożenie spłaty należności na raty, obniżenie oprocentowania, umorzenie odsetek, odsetek zwłoki i innych należności ubocznych, zwolnienie od opłaty odsetek na przyszłość i wreszcie całkowite bądź częściowe umorzenie należności. Decyzjami Centralnej Komisji mogą być jednakże objęte tylko należności powstałe przed 1.IV.1936 r.

Ulg powyższe może Komisja Centralna orzekać bez względu na to czy co do danego związku samorządowego zostało wszczęte postępowanie oddłużeniowe, a decyzje w sprawie tych ulg zapadają na wniosek interesowanego związku samorządowego, władzy nadzorczej lub przewodniczącego komisji wojewódzkiej.

3) Wszczęta na podstawie rozp. Prez. Rzeczyp. z dn. 24.X. 1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych (Dz. U. R. P. Nr 94, poz. 846) akcja oddłużeniowa w nieznanym tylko stopniu objęła gminy wiejskie. Ponieważ zaś sytuacja finansowa gmin wiejskich jest bardzo krytyczna, przeto celem zmniejszenia zobowiązań, ciężących na gminach, dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 3.XI.1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 84, poz. 584) przyznaje gminom wiejskim następujące generalne ulgi:

1) umorzone zostały należności Skarbu Państwa od gmin wiejskich: a) z tytułu odstąpienia bądź wydzierżawienia pod budowę szkół powszechnych nieruchomości państwowych, z wyjątkiem nieruchomości, będących w administracji przedsiębiorstw „Polskie Koleje Państwowe“ i „Polska Poczta, Telegraf i Telefon“, b) z tytułu pobranych od płatników w czasie do dn. 31.III.1933 r., a nie wpłaconych do Skarbu Państwa podatków i opłat państwowych, o ile należności z tego tytułu nie zostały objęte rozrachunkiem pomiędzy Skarbem Państwa, a związkami samorządowymi, przeprowadzonym na dzień 31.III.1933 r.

Ponadto spłatę należności Skarbu Państwa z tytułu pobranych od płatników w okresie od dnia 1.IV.1933 r. do 31.III.1935 r., a nie wpłaconych do Skarbu Państwa podatków i opłat państwowych rozłożono na raty na okres do 5 lat, licząc od dn. 1. IV.1936 r., bez oprocentowania.

2) umorzeniu uległy również należności instytucyj ubezpieczeń społecznych od gmin wiejskich z tytułu wszelkich należności na rzecz b. kas chorych oraz z tytułu odsetek, przypa-



dających od zaległych na dzień 31.III.1936 r. składek i opłat ubezpieczeniowych.

Spłatę zaś należności instytucyj ubezpieczeń społecznych od gmin wiejskich z tytułu zaległych na dzień 31.III.1936 r. składek i opłat ubezpieczeniowych rozłożono na raty na okres do 20 lat, licząc od 1.IV.1936 r. przy oprocentowaniu 4% rocznie.

3) następnie umorzone zostały należności Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych z tytułu pożyczek, udzielonych gminom do dn. 31.III.1936 r. na pokrywanie materiałem ogniotrwałym oraz na ogniotrwałą odbudowę po pożarze, budowli, stanowiących własność gminy.

Natomiast spłatę należności Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych oraz Zakładu Ubezpieczeń Wzajemnych w Poznaniu z tytułu pobranych przez gminy od ubezpieczonych do dn. 31.III.1936 r., a nie wpłaconych wymienionym wyżej zakładom składek za przymusowe ubezpieczenie budowli od ognia oraz ubezpieczenie od ognia ruchomości rolnych rozłożono na raty, na okres do 20 lat, licząc od 1.IV.1936 r. przy oprocentowaniu 2% rocznie.

We wszystkich powyższych wypadkach, o ile chodzi o rozłożenie spłaty należności na raty, — określenie ilości i terminów płatności rat należy do władzy nadzorczej gminy z tym zastrzeżeniem, że spłata nie może wynosić mniej niż 150 zł rocznie.

4) Wreszcie umorzone zostały również należności Komunalnego Funduszu Pożyczkowo - Zapomogowego od gmin wiejskich oraz należności gmin wiejskich od tego Funduszu z tytułu sald rozrachunku, przeprowadzonego pomiędzy Skarbem Państwa, a związkami samorządowymi na dzień 31.III.1933 r., przekazanych Funduszowi na podstawie art. 27 rozp. Prez. Rzeczyp. z dn. 24.X.1934 r. (Dz. U. R. P. Nr 94, poz. 846).

Przepisy o Komunalnym Funduszu Pożyczkowo - Zapomogowym ulegały od czasu utworzenia tego Funduszu w 1927 r. licznym zmianom i uzupełnieniom. Zwłaszcza w ostatnich latach działalność Funduszu wzmogła się znacznie, a jego środki finansowe doznały wydatnego zwiększenia.

W związku z tym dawała się odczuć potrzeba zgrupowania wszystkich dotychczasowych przepisów w pewną jednolitą całość. Postulatowi temu czyni zadość rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 26.VIII.1936 r. o Komunalnym Funduszu Pożyczkowo - Zapomogowym (Dz. U. R. P. Nr 68, poz. 495).

W myśl § 1 tego rozporządzenia Komunalny Fundusz Pożyczkowo - Zapomogowy składa się z dwóch osobnych funduszy: pożyczkowego i zapomogowego.

Fundusz pożyczkowy tworzy się: 1) z 4/7 wpływów z dodatków komunalnych do państwowych podatków od spożycia,



zużycia względnie produkcji i udziału w opłacie monopolowej od spirytusu, przekazywanych na rzecz funduszu zgodnie z art. 10 ustawy z dn. 11.VIII.1923 r. o tymcz. uregul. fin. kom., 2) z wpływów z 10%-owego dodatku komunalnego do państwowego podatku od spadków i darowizn, przekazywanych funduszowi zgodnie z art. 16 ustawy z dn. 11.VIII.1923 r. o tymcz. uregul. fin. kom.

Fundusz zapomogowy tworzy się: 1) z procentów płaconych przez Polski Bank Komunalny i procentów pochodzących z udzielanych pożyczek, 2) z  $\frac{3}{7}$  wpływów z dodatków komunalnych do państwowych podatków od spożycia, zużycia względnie produkcji i udziału w opłacie monopolowej od spirytusu (art. 10 ustawy o fin. kom.), 3) z wpływów z dodatków komunalnych do scalonego podatku przemysłowego, należnych związkom samorządowym za czas do dn. 31.XII.1934 r. (art. 8 ust. 4 ustawy o fin. kom.), 4) z 35%-owych odliczeń od bieżących wpływów z dodatków komunalnych do scalonego podatku przemysłowego (art. 8 ust. 3 ustawy o fin. kom.).

W następnych paragrafach rozporządzenie to reguluje szczegółowo administrację funduszu, skład i sposób urzędowania Komisji funduszu oraz warunki udzielania pożyczek krótko- i długoterminowych tudzież zapomóg.

W związku z uregulowaniem przez ustawę z dn. 26.III.1935 r. (Dz. U. R. P. Nr 27, poz. 204) sprawy świadczeń w naturze na niektóre cele publiczne na nowych zasadach rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 24.VI.1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 52, poz. 377) w wykonaniu niektórych postanowień powyższej ustawy określa sposób wymiaru i poboru świadczeń w naturze.

Wymiar i pobór świadczeń w naturze na cele publiczne przeprowadza zarząd gminy na podstawie ogólnego planu świadczeń w naturze dla całej gminy i w granicach najwyższego dopuszczalnego obciążenia świadczeniami, ustalonych w rozporządzeniu wojewody.

Jeżeli na obszarze gminy wprowadza się świadczenia w naturze dla wykonania melioracyj wodnych względnie wznoszenia budynków na cele szkolne i do świadczeń tych pociąga się tylko mieszkańców niektórych gromad lub też tylko grupy osób interesowanych, wówczas zarząd gminy wymierza przede wszystkim te specjalne świadczenia, przy czym gromady te lub osoby można obciążyć świadczeniami na inne jeszcze cele jedynie w granicach najwyższego dopuszczalnego obciążenia.

Rozdział świadczeń w naturze pomiędzy obowiązanych do nich przeprowadza się w ten sposób, że sumę pieniężną, stanowiącą równowartość świadczeń, określoną w złotych według równowartości pieniężnej za 1 dzień robocizny pieszej, dzieli się przez sumę podatków, stanowiących podstawę wymiaru

świadczeń, a przez otrzymany iloraz mnoży się sumę tychże podatków, przypadającą na poszczególnych płatników, obowiązanych do świadczeń. Otrzymałą zaś w ten sposób sumę złotych dzieli się przez równowartość pieniężną za 1 dzień robocizny pieszej. Uzyskana w wyniku tego działania liczba oznacza ilość dni robocizny pieszej, należnej od obowiązanego. Dla posiadaczy środków przewozowych całość lub część świadczeń w robociźnie pieszej może być przeliczona na świadczenia w robociźnie zaprzęgowej przy zastosowaniu norm, określonych przez wojewodę.

Zarząd gminy powinien prowadzić szczegółowy wykaz wymierzonych świadczeń w naturze i odnotowywać w nim dla każdego obowiązanego datę i sposób dopełnienia obowiązku świadczeń.

Wreszcie rozporządzenie to precyzuje dokładnie treść orzeczenia wymiaru świadczeń w naturze.

Zakres stosowania świadczeń w naturze na cele publiczne został ponadto rozszerzony przez dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 9.XI.1936 r. w sprawie zmiany ustawy z dn. 23.V.1924 r. o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz. U. R. P. Nr 86, poz. 601). Znosi on mianowicie przewidziany tą ustawą podatek wojskowy, który ma być wymierzony po raz ostatni za rok podatkowy 1936 oraz wprowadza równocześnie w drodze nowelizacji wspomnianej na wstępie ustawy zastępczy powszechny obowiązek wojskowy, polegający na bezpłatnym wykonywaniu pracy dla celów obrony Państwa oraz potrzeb gminy lub gromady, mających związek z tą obroną.

Zastępczemu powszechnemu obowiązkowi wojskowemu podlegają: a) uznani za zdolnych do służby w pospolitym ruszeniu z bronią lub bez broni, z wyjątkiem tych, którzy przesłużyli czynnie w wojsku ponad 5 miesięcy oraz osób wymienionych w art. 57 ustawy o powsz. obow. wojsk. (duchowni) — począwszy od 1 stycznia roku kalendarzowego, następującego po tym, w którym zostali oni zaliczeni do pospolitego ruszenia, b) zwolnieni częściowo od służby wojskowej w myśl art. 62 ust. 3 i 4 ustawy o powsz. obow. wojsk. — począwszy od 1 stycznia roku kalendarzowego, następującego po tym, w którym zostali oni przeniesieni do rezerwy, c) zaliczeni do rezerwy w myśl art. 75 ustawy o powsz. obow. wojsk. (ponadkontyngentowi) — począwszy od 1 stycznia roku kalendarzowego, następującego po tym, w którym ukończyli oni 25 lat życia.

Zastępczy powszechny obowiązek wojskowy trwa 5 lat i polega na wykonaniu pracy przez 6 dni w roku.

Od obowiązku wykonywania pracy mogą być zwalniane osoby niezdolne z powodu choroby lub ułomności fizycznej do żadnego rodzaju prac wykonywanych z tytułu powyższego obowiązku, osoby przebywające poza granicami Państwa oraz te,



których powołanie do pracy mogłoby spowodować istotną szkodę dla interesu publicznego lub dla ważnego interesu prywatnego. Obowiązek wykonywania pracy nie wykonany w ciągu jednego roku wskutek udzielonego zwolnienia lub wskutek nie powołania do pracy, nie przechodzi na lata następne.

Osoby podlegające obowiązkowi pracy mają być powoływane do wykonywania takich robót, do jakich są fizycznie zdolne, a nadto — w miarę możliwości — jakie odpowiadają ich szczególnym kwalifikacjom.

Powołani do wykonywania pracy w miejscowości leżącej poza granicami gminy miejsca zamieszkania i oddalonej od tego miejsca więcej niż o 5 klm mają prawo do zakwaterowania, wyżywienia oraz bezpłatnego przejazdu z miejsca zamieszkania od miejsca pracy i z powrotem.

Bliższe szczegóły, dotyczące zastępczego powszechnego obowiązku wojskowego ma ustalić rozporządzenie wykonawcze.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 24.X. 1934 r. o komunalnych kasach oszczędności (Dz. U. R. P. Nr 95, poz. 860) przekazując nadzór państwowy nad działalnością kas Ministrowi Skarbu wprowadziło równocześnie zasadę przymusowych związków kas oszczędności, których zadaniem ma być kierowanie polityką operacyjną czynnych i biernych kas, kontrola ich działalności oraz udzielanie obowiązujących kasy wskazań i instrukcyj.

W rozwinięciu tych postanowień rozporządzenie Ministra Skarbu z dn. 8 lipca 1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 56, poz. 410) reguluje szczegółowo zakres działania związków komunalnych kas oszczędności.

Z uwagi na powierzone tym związkom zadania są one wyposażone w osobowość prawną o charakterze publiczno - prawnym. Do takich związków rozporządzenie zalicza: 1) Związek Komunalnych Kas Oszczędności w Warszawie, obejmujący obszar m. st. Warszawy oraz województw: białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego, warszawskiego, nowogródzkiego, poleskiego, wileńskiego i wołyńskiego, 2) Związek Komunalnych Kas Oszczędności we Lwowie, obejmujący obszar województw: krakowskiego, lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego, 3) Związek Komunalnych Kas Oszczędności w Katowicach, obejmujący obszar województwa śląskiego, 4) Związek Komunalnych Kas Oszczędności w Poznaniu, obejmujący obszar województw: pomorskiego i poznańskiego.

Rozporządzenie ustalając przymus należenia wszystkich komunalnych kas oszczędności do właściwego związku zleca wymienionym wyżej związkom sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad kasami, a w szczególności upoważnia je do zatwierdzania statutów kas oraz ich zmian, zatwierdzania wyborów dyrektorów zarządzających, zawieszania w czynnościach organów kasy, uchylania i zawieszania uchwał i zarządzeń, in-



gerencji w sprawach finansowych itd. Decyzje związków wymagają jednakże w niektórych wypadkach uprzedniej zgody władzy nadzorczej tj. Ministra Skarbu, przy czym, jeżeli władza nadzorcza nie zajmie stanowiska w ciągu 14 dni, decyzje związku uważa się za uzgodnioną. Przeciwno decyzji związku przysługuje w ciągu 14 dni odwołanie do władzy nadzorczej.

Oprócz wykonywania bezpośredniego nadzoru nad kasami do zadań związków należy: a) kierowanie polityką operacyjną czynnych i biernych według zasad i wskazań ustalonych przez władzę nadzorczą, b) kontrola działalności kas oraz dokonywanie rewizyj i inspekcji z prawem udziału delegata związku w posiedzeniach organów kas, c) udzielanie obowiązujących kasy wskazań i instrukcji oraz wyjaśnień we wszelkich sprawach, zleconych przez władzę nadzorczą lub objętych obowiązującymi przepisami, tudzież opiniowanie spraw, w których kasy zwracają się do władzy nadzorczej, d) badanie preliminarzy budżetowych, bilansów, rachunków strat i zysków z prawem czynienia zmian oraz składanie władzy nadzorczej pisemnych sprawozdań z działalności kas za rok ubiegły, e) udzielanie na żądanie władz i urzędów państwowych oraz samorządowych informacji i opinii w sprawach dotyczących zakresu działania i ustawodawstwa kas oszczędności, f) reprezentowanie kas oraz prowadzenie propagandy w celu szerzenia zmysłu oszczędności.

Zakres działania władz i organów związku ma określić szczegółowo statut, przy czym rozporządzenie ustala jednakże, iż uprawnienia związane ze sprawowaniem bezpośredniego nadzoru nad kasami wykonują łącznie prezes i dyrektor związku.

W zakresie zagadnień gospodarczych zasługuje na uwagę unormowanie zalesienia nieużytków, nie stanowiących własności Państwa, zakładania i utrzymywania targowisk oraz rozwiniecie postanowień ustawowych o uboju zwierząt gospodarskich:

1) Ustawa z dn. 14.VII.1936 r. o zalesianiu niektórych nieużytków (Dz. U. R. P. str. 56, poz. 406) reguluje ważną sprawę zalesiania nieużytków, nie stanowiących własności Państwa. Poddaje ona mianowicie nieużytki obowiązkowi zalesienia, jeżeli jest to potrzebne: a) do zabezpieczenia gruntów przed zmywaniem i wyjąłowieniem, powstrzymaniu usuwania się ziemi i kamieni, przeszkodzenia tworzeniu się dzikich potoków, obrywaniu skał i spadkowi lawin, b) do uchronienia brzegów wód przed obrywaniem się, a źródeł przed zasypywaniem, c) do przeszkodzenia powstawaniu albo rozszerzaniu się piasków lotnych lub parowów. Ponadto ustawa przewiduje możliwość zarządzenia zalesienia nieużytków, jeżeli wymaga tego interes obrony Państwa.

Opracowanie corocznych planów zalesieniowych przekaza-

ne jest wydziałom powiatowym, które ustalają je w granicach swoich możliwości finansowych po uprzednim zasięgnięciu opinii izb rolniczych.

Plany te podlegają wyłożeniu do publicznej wiadomości w zarządach gmin, na terenie których mają być prowadzone prace zalesieniowe. Zawiadomieni o tym właściciele odnośnych gruntów mogą zgłaszać sprzeciwy tak co do samego zaliczenia ich gruntów do obowiązkowego zalesienia, jak również co do wysokości związanych z zalesieniem ciężarów.

Plan prac zalesieniowych zatwierdza wojewoda po uprzednim rozstrzygnięciu zgłoszonych sprzeciwów, przy czym decyzja wojewody jest ostateczna.

Wykonanie zatwierdzonego planu należy do wydziału powiatowego. Koszty z tym związane podlegają podziałowi między powiatowy związek samorządowy, który ma dostarczyć wszelkich potrzebnych materiałów, oraz właścicieli gruntów, na których ciąży obowiązek dostarczenia robocizny. Jeżeli właścicielami są gminy lub gromady obowiązek ten dotyczy członków tych gmin lub gromad stosownie do przepisów ustawy o świadczeniach w naturze.

W razie przeprowadzenia prac zalesieniowych na podstawie podanych wyżej przepisów ustawa przyznaje znaczne ulgi podatkowe, a mianowicie zalesione grunty zwolnione są na okres 50 lat od państwowego podatku gruntowego i opartych na nim danin samorządowych. Ponadto właściciele zalesionych gruntów mogą związane z tym koszty potrącić od dochodu, podlegającego opodatkowaniu w myśl ustawy o podatku dochodowym.

2) Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dn. 4.VIII.1936 r. w sprawie targowisk (Dz. U. R. P. Nr 64, poz. 462) reguluje szczegółowo obowiązki gmin posiadających uprawnienia targowe w sprawie utrzymywania i administrowania targowisk, tudzież zakładania i utrzymywania urzędzeń targowych, służących do usprawnienia obrotu handlowego bydłem rogatym, trzodą chlewną, końmi i owcami, obrotu hurtowego mięsem z tych zwierząt oraz obrotu handlowego drobiem w stanie żywym i bitym.

Gminy, których targowiska lub hale mięsne w dniu wejścia w życie tego rozporządzenia nie odpowiadają jego wymogom, powinny najpóźniej w ciągu 2 lat wszelkie braki usunąć. W przeciwnym razie po upływie tego terminu obrót zwierzętami i drobiem oraz hurtowy obrót mięsem na tych targowiskach względnie halach może być zabroniony na zasadzie zarządzenia wojewody.

Jeżeli zaś gmina zaniedba utrzymania targowiska lub hali mięsnej w stanie odpowiadającym przepisom tego rozporządzenia, władza przemysłowa może zażądać ich uporządkowania w określonym terminie, a po bezskutecznym jego upływie Mi-



nister Przem. i Handlu w porozumieniu z Min. Roln. i Ref. Roln. oraz Min. Spr. Wewn. może zadania dotyczące utrzymania danego targowiska lub hali przekazać czasowo instytucji społecznej lub prywatnej, bądź też przedsiębiorstwu prywatnemu, na ustalonych przez siebie warunkach.

3) W rozwinięciu postanowień ustawy z dn. 17.IV.1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 29, poz. 237) rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dn. 26.VIII.1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 70, poz. 503) podaje przepisy odnośnie uboju zwierząt gospodarskich.

W myśl § 1 ubój bydła rogatego może być dokonywany poza rzeźniami jedynie w przypadkach uboju z konieczności oraz uboju na potrzeby własnego gospodarstwa domowego, jeżeli odbywa się on w miejscowości, nie posiadającej czynnej rzeźni publicznej, a zwierzęta nie wykazują objawów lub zmian, nasuwających wątpliwości co do zdatności mięsa do spożycia. Ubój zaś koni może być dokonywany jedynie w przypadkach uboju z konieczności.

W następnych paragrafach uregulowany jest szczegółowo sposób dokonywania uboju.

Ponadto odrębne rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dn. 26.VIII.1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 70, poz. 504) normuje sposób i warunki uboju rytualnego zwierząt gospodarskich.

Wreszcie należy wspomnieć o następujących rozporządzeniach, ogłoszonych w okresie sprawozdawczym:

1) Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 2.VII.1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 52, poz. 371) odroczyło przeprowadzenie szczegółowego spisu użytków rolnych.

W r. 1932 na podstawie rozp. Rady Min. z dn. 22.III.1932 r. o statystyce produkcji rolnej (Dz. U. R. P. Nr 27, poz. 255) gminy wiejskie i miejskie zostały zobowiązane do corocznego: a) ustalania dla każdej gminy powierzchni zasianej poszczególnymi ziemiopłodami oraz plonów, b) przeprowadzania w poszczególnych gospodarstwach spisu zwierząt gospodarskich.

Ponadto raz na pięć lat zarządy gmin wiejskich i miejskich powinny przeprowadzić szczegółowy spis użytków rolnych, przy czym pierwszy taki spis miał się odbyć w r. 1936.

Podane na wstępie rozporządzenie termin dla pierwszego spisu użytków rolnych zmieniło o tyle, że ma go wyznaczyć zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych.

2) Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 9.IX.1936 r. (Dz. U. R. P. Nr 70, poz. 506 i 507) przekazują uprawnienia tegoż Ministra



z art. 6 ust. 1 pkt. 1 rozp. Prez. Rzeczyp. z dn. 16.III.1928 r. o zaopatrywaniu ludności w wodę (Dz. U. R. P. Nr 32, poz. 310) w zakresie badania urządzeń wodociągowych w miejscowościach liczących ponad 25.000 mieszkańców oraz z art. 5 ust. 1 rozp. Prez. Rzeczyp. z dn. 16.III.1928 r. o usuwaniu nieczystości i wód opadowych (Dz. U. R. P. Nr 32, poz. 311) w zakresie badania urządzeń kanalizacyjnych i do oczyszczania ścieków przed oddaniem ich do użytku publicznego — wojewódzkim władzom administracji ogólnej.

# PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

STANISŁAW OKULICZ.

## ORZECZNICTWO SĄDÓW NAJWYŻSZYCH W SPRAWACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.

### A. SPRAWY ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ.

(Ciąg dalszy).

Nr 210. Zwolnienie od opłaty stempłowej z art. 54 p. 5 ustawy z 1 lipca 1926 r. o opłatach stempłowych, poz. 570 Dz. Ust., nie ma zastosowania w przypadku, gdy na nabywanym przez gminę gruncie ma być wybudowana szkoła nie przez gminę, lecz przez inną osobę na jej własny rachunek.

(Wyrok N. T. A. z 13 lutego 1935 r. L. rej. 3231/32 i 8102/32).

...Ustawodawca, wydając przepis art. 54 p. 5 ustawy stempłowej („wolne są od opłaty pisma... 5) dotyczące się nabycia przez gminę — drogą kupna, zamiany lub wyłączenia gruntów, niezbędnych do wykonania planu regulacji ulic, zatwierdzonego przez właściwą władzę, albo do budowy szkół i domów ludowych“) liczył się niewątpliwie ze zwyczajnym stanem rzeczy, w którym gmina nabywa grunt celem wzniesienia na nim przez nią budynku szkolnego w szczególności w wykonaniu obowiązku, ciążącego na niej w myśl ustawy z 17 lutego 1922 r. o budowie publicznych szkół powszechnych, poz. 144 Dz. Ust. Gdyby intencją ustawodawcy było położenie punktu ciężkości przy zwolnieniu od opłaty nabycia gruntów do budowy szkół na samo przeznaczenie nabytego gruntu, to intencja taka wiodłaby raczej ku zwolnieniu od opłaty stempłowej nabycia takich gruntów bez względu na osobę, nabywającą grunt i zakładającą szkołę zwłaszcza, gdy z przepisu quaestionis nie wynika, by dotyczył on tylko tych wypadków, w których gmina do założenia, względnie budowy danej szkoły jest obowiązana.

Reasumując powyższe, dochodzi się do wniosku, że w przepisie quaestionis pod mianem „budowy“ należy rozumieć działalność samoistną gminy, polegającą na wybudowaniu przez nią szkoły, że zatem zwolnienie od opłaty stempłowej z art. 54 p. 5 ustawy stempłowej nie ma zastosowania do pism, dotyczących się nabycia przez gminę drogą kupna gruntów niezbędnych do budowy szkół w wypadku, gdy na nabywanym gruncie ma być wybudowana szkoła nie przez gminę, lecz przez inną osobę na jej

własny rachunek. Skoro w rozpatrywanych sprawach taki właśnie wypadek niespornie zachodzi, N. T. A. nie mógł się dopatrzeć w odmówieniu przez pozwaną władzę zastosowania przepisu art. 54 p. 5 zarzucanej w skargach obrazy prawa.

Nr 211. Postanowienia rozporządzenia z 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych (Dz. U., poz. 323) stosują się do pracowników samorządowych, których stosunek pracy nie jest unormowany specjalnymi przepisami, lecz oparty na umowie indywidualnej.

(Orzeczenie S. N. z dnia 27 listopada 1935 r. C. I. 1475/35).

Sąd Najwyższy, zważywszy:

że Piotr K. wytoczył powództwo przeciwko Gminie Koniawskiej w Konawie o 2.875 zł, w tym 1.263 zł tytułem wynagrodzenia za zwolnienie z pracy bez wypowiedzenia na trzy miesiące, reszta zaś za czynności egzekucyjne;

że Sąd Okręgowy zasądził na rzecz powoda 951 zł 68 gr wynagrodzenia za czynności egzekucyjne od Gmin Orańskiej, Ejszyckiej, Raduńskiej i Zabłockiej, które objęły agendy zlikwidowanej Gminy Koniawskiej, a resztę żądań powództwa oddalił, Sąd zaś Apelacyjny, do którego obie strony wniosły skargi apelacyjne, wyrok pierwszej instancji zatwierdził;

że w skardze kasacyjnej powód żąda uchylecia zaskarżonego wyroku w części, oddalającej żądanie zasądzenia wynagrodzenia za zwolnienie z pracy bez wypowiedzenia na trzy miesiące, zarzucając Sądowi, że z obrazą p. 3 art. 4 rozp. Prez. Rzplitej z 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych (Dz. Ust., poz. 323), opierając się na błędnej wykładni zawartego w tym art. przepisu, uznał, że skarżący nie był pracownikiem umysłowym w rozumieniu powołanego rozporządzenia i że wobec tego mógł być zwolniony bez zachowania zastrzeżonego w tym rozporządzeniu 3-miesięcznego wypowiedzenia;

że zarzut powyższy jest słuszny, punktem 3 art. 4 rozp. o umowie o pracę pracowników umysłowych są bowiem objęci ci pracownicy samorządowi, których stosunek pracy jest unormowany specjalnymi przepisami ustawowymi lub rozporządzeniami, wydanymi w wykonaniu ustaw, w przypadku zaś pozostaje poza sporem, że skarżący pracował na zasadzie dołączonej do sprawy umowy, która regulowała jego stosunek do pozwanej Gminy, był więc pracownikiem umysłowym w rozumieniu powołanej wyżej ustawy;

że skoro skarżący, wbrew ustaleniom Sądu, był pracownikiem umysłowym w rozumieniu rozporządzenia o umowie o pracę pracowników umysłowych z 16 marca 1928 r., to w myśl art. 1 rozp. wszelkie postanowienia umów indywidualnych, regulujące stosunek pracy, mniej korzystne dla pracowników umysłowych, aniżeli to czyni rozporządzenie, są nieważne, a w miejsce ich obowiązują właściwe postanowienia tegoż rozporządzenia, słuszny więc jest zarzut skargi kasacyjnej pominięcia przez Sąd, że zawarty w umowie warunek, iż skarżący mógł być zwolniony w każdej chwili, jako mniej korzystny dla pracownika, niż przewiduje rozporządzenie (p. 4 art. 25), jest nieważny i w miejsce jego obowiązuje postanowienie rozporządzenia o terminie wypowiedzenia;

że wreszcie słuszny jest i trzeci zarzut skargi kasacyjnej, fakt bowiem pobierania przez skarżącego wynagrodzenia za pracę w formie wyegzekwowanych kosztów egzekucyjnych sam przez się nie był jeszcze dostatecznym powodem do uznania skarżącego za niezwiązanego stosunkiem pracy (służbowym), wynagrodzenie bowiem za pracę może być wypłacane w rozmaitej formie;



z tych zasad Sąd Najwyższy powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego w Wilnie w zaskarżonej części z powodu obrazu art. 711 u. p. c. uchyla.

Nr 212. Wójt, zarządzający sprawami gminnymi w czasie rozwiązania Rady Gminnej z mocy art. 14 dekretu z 27 listopada 1918 r. o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego (Dz. Pr. Nr 18, poz. 48), nie jest uprawniony do wydawania w tym okresie przejściowym takich zarządzeń, które nie są konieczne do wykonywania funkcji gminy (por. art. 72 ustawy z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz. U. nr 35, poz. 294).

(Orzeczenie S. N. z 4 grudnia 1935 r. C. I. 1782/35).

Sąd Okręgowy oddalił powództwo Franciszka Ł. przeciwko gminie Kleszewo o 15.252 zł 16 gr tytułem wynagrodzenia za pracę w ciągu 6 lat od 1 kwietnia 1934 r. do 1 kwietnia 1940 r., należnego powodowi, zgodnie z jego twierdzeniem, z tego względu, iż został on zwolniony z pracy i gmina nie dotrzymała umowy, zawartej z powodem 10 maja 1933 r. przez p. o. wójta gminy na wyżej określony termin, Sąd Apelacyjny zaś wyrok ten zatwierdził.

W skardze kasacyjnej powód zarzuca wyrokowi Sądu Apelacyjnego naruszenie:

1) art. 250 i 351 k. p. c. oraz art. 7 i 14 dekretu z 27 listopada 1918 r. (Dz. Pr. Nr 18, poz. 48) przez uznanie, iż pracowników może przyjmować tylko rada gminna, i nierozważenie, że w czasie zawarcia umowy rada gminna w Kleszewie nie istniała i funkcje jej sprawował wójt, oraz przez błędne uznanie, iż umowa pracy zawarta została nie przez właściwy organ;

2) art. 1134 k. c. i art. 5 i 6 rozporządzenia Prezydenta R. P. z dn. 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych (Dz. U., poz. 323) przez błędne uznanie, iż umowa nie wiąże pozwanej gminy, ponieważ nie ma ona daty pewnej i nie została ujawniona w aktach gminy, pomimo to, że przytoczone okoliczności nie mają wpływu na ważność umowy;

3) art. 231 k. p. c. przez niewydanie świadectwa na otrzymanie dowodów, stwierdzających, że istnienie umowy było ujawnione w aktach gminy.

Pierwszy zarzut skargi kasacyjnej jest niesłuszny, albowiem na mocy art. 14 powołanego dekretu wójt może mieć polecone w czasie rozwiązania rady gminnej zarządzenie sprawami gminy na czas przejściowy, może on zatem w tym czasie wydawać zarządzenia konieczne do wykonywania zadań w okresie przejściowym, nie może natomiast wydawać w tym okresie takich zarządzeń, które nie są konieczne do wykonywania funkcji gminy, skoro zatem Sąd Apelacyjny ustalił, iż powód pracował w gminie na mocy umowy, obowiązującej do 1 kwietnia 1934 r., to słusznie uznał, iż w trakcie trwania tej umowy i na 10 miesięcy przed jej expiracją, już 10 maja 1933 r., wójt nie miał prawa zawierać nowej umowy i do tego na okres lat sześciu. Pogląd taki znajduje potwierdzenie w art. 72 ustawy z 23 marca 1933 r. (Dz. Ust., poz. 294).

Bezasadny jest i drugi zarzut, skoro bowiem bezsporne było w sprawie, iż wójt zastępował w dacie zawarcia umowy z 10 maja 1933 r. radę gminną, która na mocy art. 7 p. d) powołanego dekretu miała prawo mianować urzędników, i do wójta przeszły funkcje rady gminnej, to takie mianowanie, gdyby nawet było uzasadnione, winno być doko-

nane w trybie przepisany dla urzędowania rad gminnych, postanowienie zatem o mianowaniu powoda z mocy art. 10 tegoż dekretu z 1918 r. winno być wciągnięte do specjalnej księgi protokołów, słusznie więc Sąd Apelacyjny po ustaleniu, iż pomieniona umowa z dn. 10 maja 1933 r. nie została ujawniona w aktach gminy i nie ma daty pewnej, uznaje, iż umowa ta nie obowiązuje pozwanej gminy.

Wreszcie bezzasadny jest i ostatni zarzut, albowiem przy rozpoznawaniu sprawy pod rzędem k. p. c. Sąd nie wydaje świadectw na otrzymanie dowodu, lecz postępuje w takim przypadku w myśl art. 269 i 272 k. p. c., skarżący jednak nie twierdzi, aby przewidziany w powołanych art. wniosek do Sądu zgłosił.

Wobec braku zatem usprawiedliwionych podstaw, skarga kasacyjna na mocy art. 436 k. p. c. ulega oddaleniu.

Nr 213. Na ziemiach wschodnich władzę dyscyplinarną nad pisarzami gminnymi sprawuje starosta.

Wina urzędnika w pojęciu dyscyplinarnym nie pokrywa się z pojęciem winy w rozumieniu prawa karnego.

(Orzeczenie S. N. z dnia 20 lutego 1936 r. C. II. 2213/35).

Sąd Okręgowy oddalił powództwo Michała Ł. przeciwko Gminie Derewno w części, dotyczącej wynagrodzenia za rozwiązanie umowy bez wypowiedzenia oraz zaopatrzenia emerytalnego, a Sąd Apelacyjny w Wilnie wyrokiem z dnia 16 kwietnia 1935 r. wyrok Sądu Okręgowego zatwierdził.

W skardze kasacyjnej powód zarzucił Sądowi Apelacyjnemu: 1. naruszenie art. 52 ust. 2 p. 5, 56 i 57 rozporządzenia Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich o samorządzie gminnym (Dz. U. C. Z. W. nr 21/19) przez uznanie, że zostało w przypadku przeprowadzone dochodzenie dyscyplinarne, na mocy którego skarżący mógł być zwolniony ze stanowiska pisarza gminnego, chociaż władzą dyscyplinarną w stosunku do wszystkich pracowników gminy jest w myśl art. 56 pow. rozp. zarząd gminy, czynność przeto, dokonana w dniu 18 listopada 1932 r. przez zastępcę starosty, nie mogła być poczytana za postępowanie dyscyplinarne;

2. pogwałcenie art. 351 k. p. c. przez nierozważenie w myśl uchwały siedmiu sędziów w orzeczeniu Sądu Najwyższego nr 435/34, że rzekome postanowienie dyscyplinarne zapadło z pogwałceniem istotnych form tego postępowania, skoro skarżący, wbrew okólnikom Min. Spr. Wewn. nr 90 i 92, nie był w trakcie dochodzenia przesłuchany i przez pominięcie, że zgodnie ze statutem służbowym pracowników pozwanej Gminy pracownicy ci mogą być usunięci ze służby jedynie po udowodnieniu pogwałcenia przepisów prawa publicznego lub statutu służbowego, co w przypadku nie miało miejsca;

3. pogwałcenie art. 351 k. p. c. przez nierozważenie, że przeprowadzone w przypadku dochodzenie dyscyplinarne, niezależnie od uchybień formalnych, nie mogło mieć znaczenia, ponieważ uznano za przewinienie czyn, który wcześniej wyrokiem karnym uznany został za niebyły, takiego zaś stanu rzeczy nie można pogodzić z poczuciem sprawiedliwości.

Pogląd skarżącego, że dochodzenie dyscyplinarne, na którego podstawie został zwolniony ze stanowiska pisarza w pozwanej Gminie, jest nieprawidłowe, ponieważ zostało przeprowadzone nie przez zarząd gminy, lecz przez starostę, nie jest słuszny.

Wprawdzie art. 56 rozp. Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich o samorządzie gminnym nadaje władzę dyscyplinarną nad pracownikami gminy tej zarządowi, cz. zaś 4 art. 57 rozp. stanowi, że pisarz gminny jest urzędnikiem gminy, to jednak w teźże 4 części art. 57 rozp. zawarty



jest wyraźnie przepis, iż postanowienia, dotyczące urzędników gminy, stosują się do pisarzy gminnych, o ile nie przeczą one przepisom art. 57. Przepisy zaś o władzy dyscyplinarnej zarządu gminnego nad pracownikami gminy dlatego przeczą przepisom, dotyczącym pisarzy gminnych, i z tego powodu do nich nie mogą mieć zastosowania, ponieważ z mocy cz. 3 art. 57 rozp. prawo zwolnienia pisarza gminnego należy wyłącznie do starosty (komisarza powiatowego), inni zaś pracownicy gminni mogą być stosownie do art. 56 p. 5 rozp. złożeni z urzędu w drodze dyscyplinarnej przez zarząd gminy. Rozróżnienie przez skarżącego pojęć złożenia z urzędu i zwolnienia pracownika nie może mieć znaczenia, albowiem gdyby wbrew istotnemu stanowi rzeczy uznać, że pojęcia te nie są równoznaczne, to na podstawie przepisów powołanego rozp. o samorządzie gminnym nikt nie byłby powołany do zwolnienia w trybie dyscyplinarnym pracownika gminnego.

Z tych przeto względów należy dojść do wniosku, że na ziemiach wschodnich nad pisarzami gminnymi, którzy, jak to wynika z początkowej treści art. 57 rozp., stanowią organ dodany do pomocy wójtom i zarządcom gminy w prowadzeniu urzędu gminnego, władzę dyscyplinarną wykonuje starosta.

Okoliczność, że w przypadku postępowanie dyscyplinarne przeprowadzone było przez zastępcę starosty, nie może mieć znaczenia, ponieważ ostatni działał jako starosta, a więc posiadał wszelkie uprawnienia starosty, zarzut zaś, iż skarżący nie był na rozprawie przesłuchany, upada, skoro z powołanego w zaskarżonym wyroku i w skardze kasacyjnej protokołu rozprawy dyscyplinarnej wynika, że skarżący nie stawił się na tę rozprawę pomimo wezwania.

W tych warunkach niesłuszny jest również zarzut, że wbrew wyjaśnieniom Sądu Najwyższego w orzeczeniu nr 435/34 Sąd Apelacyjny oparł się na wadliwym co do formy postępowaniu dyscyplinarnym, badanie zaś trafności zapadłego w przypadku orzeczenia dyscyplinarnego pod względem materialno - prawnym nie należy do kompetencji sądów powszechnych, jak to wyjaśnił Sąd Najwyższy w powołanym wyżej orzeczeniu oraz orzeczeniu nr 350/35.

Ostatni wreszcie zarzut skargi kasacyjnej jest niesłuszny, albowiem wina urzędnika w pojęciu dyscyplinarnym może być formalna, nie pokrywająca się z pojęciem winy w rozumieniu prawa karnego (por. orzec. S. N. 120/35), poza tym zaś zapadły przed orzeczeniem dyscyplinarnym z dnia 18 listopada 1932 r. wyrok sądu karnego, uniewinniający skarżącego, nie pozbawił władzy dyscyplinarnej możliwości samodzielnego decydowania kwestii winy lub zaniedbania skarżącego (por. orzec. S. N. 299/34).

Wobec bezpodstawności zgłoszonych zarzutów skarga kasacyjna została oddalona.

Nr 214. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych (Dz. U., poz. 846), jako prawo specjalne i późniejsze, winno być stosowane do wierzytelności hipotecznych, obciążających nieruchomości, należące do związków komunalnych, a przeto w tej dziedzinie przepisy ustawy z 29 marca 1933 r. o ulgach w zakresie oprocentowania i terminów spłaty wierzytelności hipotecznych (Dz. U., poz. 213), dotyczące nieruchomości innych właścicieli, nie mają zastosowania.

(Orzeczenie S. N. z dnia 6 marca 1936 r. C. I. 2556/35).



Sąd Najwyższy, zważywszy:

że gmina miasta Błonia wniosła przeciwko Janinie Józefie B. i in. skargę na czynności komornika, żądając w konkluzji uchylenia czynności komornika Sądu Grodzkiego, polegających na obwieszczeniu o licytacji publicznej nieruchomości nr hip. 203, położonej w Błoniu, stanowiącej własność miasta Błonia, przy czym wyjaśniła, że Sąd Okręgowy zasądził na rzecz Janiny Józefy B. i in. od gminy m. Błonia sumę 124.000 zł z odsetkami i kosztami, że w poszukiwaniu tej należności została skierowana egzekucja do nieruchomości nr 203 w Błoniu, że komornik wyznaczył na 8 stycznia 1935 r. termin licytacji publicznej wspomnianej nieruchomości, że czynność powyższa winna być uchylona, gdyż tytuł, uprawniający wierzycieli do wykonania wyroku, uległ w przypadku zawieszeniu w związku z wejściem w życie rozp. Prez. Rzplitej z 24 października 1934 r. o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych (Dz. U. nr 94, poz. 846).

że Sąd Okręgowy skargę na czynności komornika oddalił, lecz Sąd Apelacyjny na skutek skargi incydentalnej gminy miasta Błonia zaskarżoną decyzję uchylił i uznał za nieprawidłowe ogłoszenie obwieszczenia o licytacji nieruchomości, należącej do gminy miasta Błonia, z egzekucji kapitału, zasądzonego wyrokiem z 13 — 14 października 1931 r. w sprawie nr I. C. 1020/31 r., którego spłata odracza się do 1 stycznia 1938 r., w pozostałej zaś części skargę incydentalną oddalił; w uzasadnieniu Sąd Apelacyjny przytoczył, że skoro rozp. Prez. Rzplitej z 24 października 1934 r. nie zawiera przepisu analogicznego do przepisu art. 8 ustawy z 29 marca 1933 r. (Dz. U. poz. 213) o możliwości przedterminowego wypowiedzenia kapitału w razie zalegania z zapłatą odsetek, to i wierzyciele pozwanej gminy nie mogli w przypadku egzekwować kapitału, którego wymagalność została zawieszona ustawowo do 1 stycznia 1938 r., a egzekucja mogła być prowadzona jedynie w poszukiwaniu zaległych odsetek;

że w skardze kasacyjnej egzekwujący Janina Józefa B. i in. żądają uchylenia zaskarżonej decyzji, zarzucając Sądowi, że uznał wyznaczenie licytacji za nieprawidłowe jedynie w poszukiwaniu kapitału, a wyznaczenie tejże licytacji w poszukiwaniu odsetek uznał za prawidłowe z pominięciem istotnej okoliczności, że w przypadku nie da się oddzielić kapitału od odsetek i decyzja Sądu okaże się niewykonalna; zarzut ten nie jest słuszny, pytanie bowiem, czy i w jaki sposób da się oddzielić poszukiwany kapitał od odsetek, będzie podlegało rozstrzygnięciu w dalszym postępowaniu egzekucyjnym, Sąd zaś Najwyższy na zarzut powyższy natury merytorycznej nie ma potrzeby wypowiedzieć się;

że ponadto należy stwierdzić, że zarzucane Sądowi Apelacyjnemu rzekome uchybienie mogłoby raczej być zaskarżone przez pozwaną gminę jako krzywdzące jej prawa, o ile bowiem okazałoby się, że oddzielenie kapitału od odsetek jest w przypadku niewykonalne, to w konsekwencji czynność komornika, polegająca na wyznaczeniu licytacji, podlegałaby uchyleniu w całości bez wszelkich ograniczeń;

że w ostatnim punkcie skargi kasacyjnej zgłoszony został zarzut oparcia zaskarżonej decyzji na błędnym wniosku, jakoby art. 8 ustawy z 29 marca 1933 r. został uchylony przez art. 3 rozp. z 24 października 1934 r. z pominięciem, że ustanowienie innego terminu spłaty kapitału dla długów, obciążających nieruchomości komunalne, nie obejmuje sankcyj, wspólnych dla wszystkich długów hipotecznych;

że przede wszystkim należy zaznaczyć, że zaskarżona decyzja nie zawiera twierdzenia, by art. 8 ustawy z 29 marca 1933 r. został uchylony; ustawa z 29 marca 1933 r. jak i wspomniany art. 8 do chwili obecnej obowiązują, słusznie natomiast przeszedł Sąd Apelacyjny do wniosku, że rozporządzenie z 24 października 1934 r., jako prawo specjalne i późniejsze, winno być stosowane do wierzytelności hipotecznych, obciążających nieruchomości, należące do związków komunalnych, wobec czego w tej

dziejnie przepisy ustawy z 29 marca 1933 r., dotyczące nieruchomości innych właścicieli, zastosowania mieć nie mogą.

Z tych zasad Sąd Najwyższy skargę kasacyjną oddala.

Nr 215. W myśl p. „b“ art. 9 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z 27 października 1932 r. o dochodzeniu roszczeń pieniężnych i egzekucji należności pieniężnych, opartych na tytułach prywatno - prawnych, przypadających od związków komunalnych, poz. 809 Dz. Ust., nie podlega ograniczeniom, wynikającym z pomienionego rozporządzenia, tylko egzekucja należności, zabezpieczonych hipoteką umowną, nie zaś sądową.

(Orzeczenie S. N. z 13 marca 1936 r. C. I. 1872/35).

W skardze incydentalnej na czynności komornika sądowego w Siedlcach Magistrat m. Siedlec wnosi o uznanie czynności komornika, dotyczących obwieszczeń o sprzedaży w dniu 23 stycznia 1933 r. nieruchomości miejskiej, położonej w Siedlcach, oznaczonej Nr hip. 3, za nieprawne i uchylenie takowych, przy czym wyjaśnił, że wspomniany komornik opisał powyższą nieruchomość i ogłosił o jej sprzedaży pomimo zawiadomienia go przez Magistrat o konieczności wstrzymania egzekucji aż do czasu złożenia przez egzekwującą firmę Towarzystwo „W“ orzeczenia, przewidzianego w art. 5 rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej, Dz. U. poz. 809/32.

Sądy obydwu instancji skargę incydentalną Magistratu m. Siedlec pozostawiły bez uwzględnienia.

W skardze kasacyjnej Magistrat m. Siedlec wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji z powodu obrazy art. 9 lit. b. rozp. Prez. Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r., Dz. U. poz. 809/32, i 711 u. p. c., którą upatruje w tym, że Sąd Apelacyjny, mylnie komentując przepisy rozporządzenia poz. 809/32, ustalił, że egzekucja należności, zabezpieczonej każdą hipoteką, a więc i sądową, nie podlega ograniczeniom, wynikającym z tego rozporządzenia.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Z przesłanek zaskarżonego wyroku wynika, że poszukiwana przez Towarzystwo „W“ suma stanowi hipotekę sądową.

Przepis art. 9 p. b. rozp. Prez. Rzecz. Dz. Ust. poz. 809/32 miał na celu uprzywilejowanie takich należności, którym same strony przy zawieraniu umowy chciały dać lepszą gwarancję ich zaspokojenia i w tym celu zabezpieczyły je hipotecznie. Tymczasem należności, zapisane w drodze hipoteki sądowej, są pod względem swego pochodzenia zwykłymi wierzytelnościami osobistymi, które dopiero po zasądzeniu ich w drodze przymusowego wykonania wyroku uzyskały zabezpieczenie hipoteczne.

Skoro hipoteka sądowa jest tylko sposobem egzekucji hipotecznej długu osobistego, który dopiero w wyniku tej egzekucji uzyskuje zabezpieczenie hipoteczne, nie może się do niej stosować przepis art. 9 p. b. powyższego rozporządzenia, poz. 809/32, mówiący o egzekucji należności, zabezpieczonej hipoteką, a więc należności, która już przed tą egzekucją była hipoteczną. Należy przeto uznać, że słowo „umownymi“ odnosi się nie tylko do „prawa zastawu“ ale i do „hipoteki“.

Powzięcie przez Sąd Apelacyjny odmiennego poglądu, że przepis art. 9 p. b. rozp., poz. 809/32, odnosi się zarówno do hipoteki umownej, jak i sądowej, stanowi obrazę powyższego przepisu prawa, jak również art. 711 u. p. c.

Z tych zasad Sąd Najwyższy zaskarżoną decyzję Sądu Apelacyjnego w Warszawie z powodu obrazy art. 9 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z dn. 27 października 1932 r. (Dz. Ust. poz. 809) i art. 711 u. p. c. uchyla.



Nr 216. Dochodzenie przez Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych przeciwko gminie politycznej roszczenia o zwrot zainkasowanych składek ubezpieczeniowych nie należy do drogi procesu cywilnego.

(Orzeczenie S. N. z dnia 17 marca 1936 r. C. II. 2815/35).

Sąd Apelacyjny we Lwowie, rozpoznając apelację gminy Pawłosiów na wyrok Sądu Okręgowego w Przemyślu z dnia 27 lutego 1935 r. I. C. 529/34, którym zasądono pozwaną gminę na zapłatę pretensji w kwocie 1.009 zł 11 gr z tytułu należnych powodowemu Powszechnemu Zakładowi Ubezpieczeń Wzajemnych, a przez pozwaną gminę pobranych i nieodprowadzonych składek ubezpieczeniowych, uwzględnił zarzut niedopuszczalności drogi sądowej i postanowieniem z dnia 12 września 1935 r. II. C. A. 300/35 pozew odrzucił.

Powodowy Zakład zaskarża to postanowienie w drodze skargi kasacyjnej, opartej na podstawie p. 1 i 2 art. 426 k. p. c., jednakże niesłusznie.

Pogląd prawny zaskarżonego postanowienia, że dochodzenie roszczenia Zakładu o zwrot zainkasowanych składek ubezpieczeniowych w drodze sądowej nie jest dopuszczalne, należy uznać za trafny i uzasadniony w przepisach art. 4, 31 i 32 rozp. z dnia 27 maja 1927 r. (Dz. U. nr 46, poz. 410, tekst jedn. w rozp. Min. Skarbu, Dz. U. nr 3, poz. 23 z 1933 r.).

Chybione są wywody kasacji, zmierzające do wykazania, jakoby stosunek wzajemny gminy do Zakładu w zakresie pobierania przez nią składek ubezpieczeniowych i przekazywania tychże Zakładowi przedstawiał się jako prywatno - prawny stosunek zlecenia inkasowego i jakoby wskutek tego spór na tym tle wynikły podlegał rozpoznaniu na drodze sądowej według ustawy cywilnej.

Przed wszystkim zaznaczyć należy, że, wbrew twierdzeniu kasacji, obowiązek ściągania i przekazywania Zakładowi składek ubezpieczeniowych jest z mocy ustawy nałożony na urzędy gminne i magistraty, a nie na gminy (art. 31 p. 3 rozp. poz. 410/27 i poz. 23/33 Dz. Ust.).

Stosunek wzajemny powodowego Zakładu Ubezpieczeń do pozwanej gminy nie może być traktowany — mimo swego podobieństwa do prywatno - prawnego stosunku zleceniowego — jako stosunek prywatno - prawny, albowiem uczestniczące w tym stosunku podmioty są instytucjami i podmiotami prawa publicznego, a sam stosunek opiera się na przepisach prawa publicznego, a nie prywatnego.

Na drodze sądowej mogą być dochodzone jedynie roszczenia prywatno - prawne, wynikłe ze stosunku prywatno - prawnego (art. 2 k. p. c. i art. 1 § 3 u. s. p.).

Dochodzone przez Zarząd roszczenie o zwrot rzekomo zatrzymanych przez gminę składek ubezpieczeniowych nie ma cech roszczenia prywatnego — bo źródło tego roszczenia tkwi w nienależytym wykonywaniu przez urząd gminny nałożonych nań z mocy ustawy obowiązków w zakresie administracyjnego ściągania i odprowadzenia tych składek, mających charakter opłat publicznych (art. 31, 32 cyt. rozp.), a więc w dziedzinie działalności publiczno - prawnej, a nie, jak twierdzi kasacja, gospodarczej.

Wyłączona jest tedy cywilna na drodze sądowej odpowiedzialność pozwanej gminy za niewykonanie lub za wadliwe wykonanie poruczonych jej urzędowi przez ustawę odnośnych agend administracyjnych, a to tym bardziej, że nad tym zakresem działalności administracyjnej urzędów gminnych mają czuwać specjalnie władze nadzorcze i własne organy powodowego zakładu, i pozwana gmina do żadnej odpowiedzialności cywilnej w tym względzie wobec Zakładu ani z ustawy, ani z umowy nie została zobowiązana (art. 32 cyt. rozp.).



Nie wpływa na zmianę tego poglądu utożsamianie przez kasację odpowiedzialności urzędu gminnego z odpowiedzialnością samej gminy — skoro, jak wspomniano, odpowiedzialność ta ma swe źródło w dziedzinie poruczonej z ustawy działalności administracyjnej i rozpoznawanie takiej odpowiedzialności na drodze cywilnej miejsca mieć nie może (art. 2 k. p. c. i art. 1 § 3 u. s. p.).

Chybione jest powoływanie się kasacji na orzecznictwo Sądu Najwyższego, skoro sprawa niniejsza nie wykazuje nawet cech podobieństwa z powołanymi orzeczeniami.

Nie zachodzi zatem ani naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwie zastosowanie (p. 1 art. 426 k. p. c.), ani pogwałcenie przepisów postępowania (p. 2 art. 426 k. p. c.), gdyż przesłuchanie stron w postępowaniu apelacyjnym na odmienny wynik sprawy wpłynąć nie mogło tym bardziej, że nie wskazano wyraźnie żadnych istotnych okoliczności, któreby tym dowodem miały być stwierdzone.

Gdy żadna z podstaw kasacyjnych nie jest usprawiedliwiona, kasacja ulega oddaleniu (art. 436 k. p. c.).

Nr 217. Przy ustalaniu ilości lat, podlegających zaliczeniu do wysługi emerytalnej na zasadzie art. 97 ustawy emerytalnej z 11 grudnia 1923 r. w brzmieniu, nadanym temu artykułowi ustawą z 18 marca 1931 r., poz. 170 Dz. Ust., służba samorządowa w Państwie Polskim, zaliczalna do emerytury z mocy ustępu 2 art. 81 ustawy emerytalnej, winna być traktowana narówni z zaliczalną do emerytury służbą państwową polską.

(Wyrok N. T. A. z dnia 23 marca 1936 r. L. rej. 7303/32. Teza).

...W myśl art. 97 ustawy emerytalnej z 11 grudnia 1923 r. poz. 46 i 178/24 r. Dz. Ust. jednym z warunków zaliczenia do wysługi emerytalnej funkcjonariusza państwowego czasu służby samorządowej lub pracy zawodowej w b. państwie zaborczym było przesłużenie przez niego co najmniej 5 lat w Państwie Polskim.

Wedle art. 98 też ustawy funkcjonariuszowi państwowemu, zwolnionemu na podstawie art. 116 ustawy o państwowej służbie cywilnej, a podpadającemu pod postanowienia art. 97, dolicza się za każdy rok służby państwowej polskiej, zaliczalnej do wysługi emerytalnej, rok służby samorządowej lub pracy zawodowej, zaliczonej w myśl art. 97.

Najwyższy Trybunał Administracyjny w wyroku w sprawie W. L. Rej. 1659/24 — z uwagi na to, że w myśl ustępu 2 art. 81 ustawy emerytalnej z 11 grudnia 1923 r. funkcjonariuszom państwowym, którzy służyli czynnie w czasie trwania mocy obowiązującej ustawy emerytalnej z 28 lipca 1921 r., poz. 466 Dz. Ust., a którzy przed wstąpieniem do służby państwowej pełnili służbę samorządową w Państwie Polskim, zaliczalną do wysługi emerytalnej w myśl punktu d) art. 15 cytowanej ustawy z 28 lipca 1921 r., zalicza się do wysługi emerytalnej czas tej służby samorządowej pod warunkami, określonymi w też ustawie, w myśl zaś powołanego punktu d) art. 15 służba samorządowa w Państwie Polskim, odbyta przed wstąpieniem do służby państwowej, przez uznanie jej za normalnie policzalną do wysługi emerytalnej pracowników państwowych została zrównana w swych skutkach prawnych w sferze praw, przysługujących z powołanej ustawy, ze służbą państwową polską — uznał, że służba samorządowa polska funkcjonariusza, który służył czynnie w czasie mocy obowiązującej ustawy emerytalnej z 28 lipca

1921 r., podlega zaliczeniu do okresu pięcioletniego, przewidzianego w art. 97 ustawy emerytalnej z 11 grudnia 1923 r.

Skoro zatem służba samorządowa polska, o której mowa w ustępie 2 art. 81 ustawy emerytalnej z 11 grudnia 1923 r., ma wpływ na uzasadnienie roszczenia danego funkcjonariusza o zaliczenie mu do wysługi emerytalnej czasu służby samorządowej lub pracy zawodowej w b. państwie zaborszym, to w konsekwencji nie może być ona pominięta przy ustalaniu w myśl art. 98 teźże ustawy ilości lat służby samorządowej względnie pracy zawodowej w b. państwie zaborszym, podlegającej zaliczeniu do wysługi emerytalnej tego funkcjonariusza. Należy więc uznać, że również przy stosowaniu postanowień art. 98 ustawy emerytalnej z 11 grudnia 1923 r. poz. 46 i 178/24 Dz. Ust. służba samorządowa polska, o której mowa w ustępie 2 art. 81 teźże ustawy, winna być traktowana na równi ze służbą państwową polską.

W ustępie 1 art. 97 ustawy emerytalnej, w brzmieniu, nadanym temu artykułowi ustawą z 18 marca 1931 r. poz. 170 Dz. Ust., została ustanowiona zasada, że wszystkim funkcjonariuszom państwowym, którzy przed wstąpieniem do służby państwowej polskiej pełnili służbę samorządową, jak również ustawowo niepolicealną do wysługi emerytalnej służbę państwową, lub oddawali się pracy zawodowej, a którym komisje weryfikacyjne zaliczyły czas tej służby lub pracy do dodatku za wysługę lat, dodatku starszeństwa, dodatku za trzechiecie, zalicza się do wysługi emerytalnej czas tej służby lub pracy w stosunku do ilości czasu ich służby państwowej polskiej, mianowicie za każdy kalendarzowy rok służby państwowej polskiej, zaliczalnej do emerytury, zalicza się rok zakwalifikowanej służby względnie pracy zawodowej, przy tym, o ile okres podlegający zaliczeniu służby względnie pracy zawodowej jest krótszy, aniżeli okres służby w Państwie Polskim, zalicza się cały okres zakwalifikowanej służby względnie pracy zawodowej. Z przepisu tego bynajmniej nie wynika, by przy jego stosowaniu służba samorządowa polska, o której mowa w ust. 2 art. 81, nie miała być traktowana tak, jak przy stosowaniu art. 97 i 98 w dawnym brzmieniu, na równi ze służbą państwową polską, skoro zaś postanowienia ustępu 2 art. 81 pozostały bez zmiany, należy uznać, że wspomniana służba samorządowa polska także przy stosowaniu postanowień ustępu 1 art. 97 w nowym brzmieniu winna być traktowana na równi ze służbą państwową polską.

Nr 218. Związki komunalne mogą swobodnie ustalić uposażenia swoich pracowników do granicy uposażeniowej grup, przewidzianych w § 8 rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. o dostosowaniu uposażenia członków zarządu i pracowników związków komunalnych do uposażenia funkcjonariuszów państwowych (Dz. U. nr 118, poz. 1073) oraz dowolnie ustalić, w ramach dawnych grup maksymalnych, poszczególne szczeble.

(Orzeczenie S. N. z dnia 6 maja 1936 r. C. II. 2864/35).

Powód zwalcza wyrok Sądu Apelacyjnego we Lwowie z dnia 1 sierpnia 1935 r. z obydwu podstaw w art. 426 k. p. c. przytoczonych, z których pierwsza całkowicie jest uzasadniona. Sądy niższych instancji oddaliły powoda z roszczeniem o zapłatę kwoty 2.525 zł 42 gr. z tytułu wynagrodzenia służbowego za czas od kwietnia 1934 r. do końca stycznia 1935 r., wychodząc z założenia, iż umowa służbowa z 9 stycznia 1934 r., zawarta między powodem i pozwanym Związkiem co do wysokości uposażenia, była sprzeczna z postanowieniami rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z 30 grudnia 1924 r. (Dz. U. nr 118, poz. 1073) w brzmieniu zmie-



nionym rozp. Prezydenta Rzplitej z 28 października 1933 r. (Dz. U. nr 86, poz. 667) i ustawy z dnia 23 marca 1933 r. (Dz. U. nr 35, poz. 294) oraz z przepisami statutu organizacyjnego dla funkcjonariuszów Magistratu w Starym Samborze, a tym samym nieważna i Zarząd Miejski w Starym Samborze był władny na mocy art. 2 rozp. Prezydenta Rzplitej z 28 października 1933 r. (Dz. U. nr 86, poz. 667) uposażenie powoda na mocy jednostronnego aktu zmienić i ograniczyć je do norm, przewidzianych w powołanych wyżej przepisach prawnych.

Sąd Najwyższy nie podziela powyższego zapatrywania prawnego i uznaje, że pozwany Związek był władny przyznać powodowi, jako sekretarzowi, wynagrodzenie według IX grupy uposażenia szczebel f) i że zawarta przez strony w dniu 9 stycznia 1934 r. umowa służbowa w tej części nie jest sprzeczna z powołanymi wyżej przepisami prawnymi. Ponieważ niesporne jest, że stary Sambor jest gminą miejską, liczącą do 5.000 mieszkańców, przeto w myśl § 8 rozp. Prezydenta Rzplitej z dnia 30 grudnia 1924 r. (Dz. U. nr 118, poz. 1073) uposażenie powoda, jako sekretarza gminnego, nie mogło przekraczać IX grupy, lecz do grupy IX włącznie mógł pozwany Związek uposażenie powodowi przyznać i ustalić dowolnie szczeble w tej grupie, nie sprzeciwia się to bowiem ani postanowieniom §§ 8, 20, 23 i 26 powołanego tu rozporządzenia w brzmieniu rozp. Prezydenta Rzplitej z dnia 28 października 1933 r. (Dz. U. nr 86, poz. 667), ani postanowieniom § 13 statutu organizacyjnego, gdzie również IX grupa uposażenia dla funkcjonariuszów gminnych jest przewidziana.

Przepis § 8 rozp. z 30 grudnia 1924 r. (Dz. U. poz. 1073), iż pobory pracowników miejskich w zasadzie powinny być niższe od poborów płatnych członków magistratu, oraz postanowienie § 13 statutu, iż *zasadą* jest, że sekretarz może otrzymać przy wstąpieniu do służby XI grupę uposażenia, jak z brzmienia ich wynika, nie są normami prawnymi bezwzględnie obowiązującymi i w granicach do IX grupy uposażenia mogą być przez organa zarządzające gminy według uznania stosowane.

Skoro zatem niesporne jest, że powód ma ukończone studia wyższe i że przed objęciem posady w pozwanym Związku miał już za sobą służbę samorządową, mógł pozwany Związek bez obrazu powołanych tu przepisów przyznać powodowi uposażenie według IX grupy szczebel f) bez względu na to, jaki charakter miała jego służba w pozwanym Związku przed dniem 9 stycznia 1934 r., a w szczególności czy była to służba pomocnicza niestala za wynagrodzeniem dziennym, jak chce powód, czy też służba kontraktowa w rozumieniu § 3 lit. d rozp. Prez. Rzplitej z 30 grudnia 1924 r. (Dz. U. nr 118, poz. 1073), jak wywodzi pozwany Związek. Zresztą okoliczność, że uposażenie powoda, jako sekretarza, było wyższe jak wynagrodzenie d-ra Romana H., obecnego burmistrza miasta Starego Sambora, jest obojętną, skoro niesporne jest, że dr Roman H. w dniu 9 stycznia 1934 r. burmistrzem jeszcze nie był, a pozwany Związek nie twierdzi, aby poprzedni burmistrz pobierał uposażenie niższe jak powód. Umowa służbowa z 9 stycznia 1934 r. była zatem ważna. Zarządowi miejskiemu w Starym Samborze nie przysługiwało prawo jednostronnej zmiany uposażenia powoda z grupy IX szczebel f) na grupę X szczebel a), i powód miał prawo odmówić pełnienia obowiązków służbowych na nowych warunkach (§§ 1162, 1126 u. c.). Powołane przez powoda przepisy art. 31 lit. d) i 39 rozp. Prez. Rzplitej z 16 marca 1928 r. (Dz. U. nr 35, poz. 323) nie mają w myśl art. 4 p. 3 tegoż rozp. do powoda, jako funkcjonariusza samorządowego, zastosowania i mylnie powód na nie się powołuje. Roszczenie powoda o zapłatę wynagrodzenia do końca stycznia 1935 r. jest zatem uzasadnione. Ponieważ wysokość tego roszczenia nie była sporna, a pozwany Związek nie wypowiedział powodowi stosunku służbowego z przyczyny rzekomych nadużyć w urzędzie, przeto Sąd Najwyższy skargę kasacyjną powoda uwzględnił i zaskarżony wyrok zmienił w sposób w sentencji wymieniony.



Nr 219. Dyscyplinarne złożenie z urzędu pracownika powiatowego związku komunalnego z równoczesnym rozwiązaniem stosunku służbowego nie jest jednoznaczne z przeniesieniem w stan spoczynku, stanowiącym warunek przyznania prawa do emerytury, lecz przeciwnie samo przez się wyklucza prawo do emerytury, chociażby w orzeczeniu dyscyplinarnym tego wyraźnie nie postanowiono.

(Orzeczenie S. N. z dnia 13 maja 1936 r. C. II. 237/36).

Fakt oparcia orzeczenia dyscyplinarnego na przepisach dekretu z 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego (Dz. Pr. nr 13, poz. 141) z pominięciem postanowień statutu i ustawy z 11 grudnia 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych (Dz. U. z r. 1924 nr 6, poz. 46) nie przemawia wcale przeciw dopuszczalności analogicznego zastosowania do oceny skutków prawnych tego orzeczenia także przepisów tej ostatniej ustawy, — skoro ustawa ta stanowi pierwotny wzór przepisów statutu emerytalnego (art. 5) i skoro właśnie ten statut stanowi podstawę roszczenia powództwa o wypłatę emerytury.

Słusznie tedy i trafnie zaskarżony wyrok powołuje się na postanowienia tego statutu i przepisy ustawy z 11 grudnia 1923 r., przyjmując, że wobec wydalenia powoda ze służby w drodze dyscyplinarnego orzeczenia (art. 38 dekretu z 4 lutego 1919 r. Dz. Pr. nr 13, poz. 141) nie przysługuje mu prawo do emerytury, gdyż złożenie z urzędu z równoczesnym rozwiązaniem stosunku służbowego nie może być uznane za jednoznaczne z przeniesieniem w stan spoczynku, stanowiącym warunek przyznania prawa do emerytury (§ 9 statutu emer., art. 9 ustawy z dnia 11 grudnia 1923 r. w brzmieniu poz. 160 Dz. U. z r. 1934 nr 20).

Okoliczność, że orzeczeniem dyscyplinarnym usunięto powoda z urzędu, a nie wyrzeczono utraty prawa do emerytury, nie usprawiedliwia wcale zarzutu, jakoby odmówienie tego prawa stanowiło dodatkowe z art. 38 dekretu z 4 lutego 1919 r. nieprzewidziane rozszerzenie raz orzeczonej kary, — gdyż utrata prawa do emerytury jest, jak słusznie zaznacza zaskarżony wyrok, jedynie naturalnym następstwem tego orzeczenia dyscyplinarnego tym bardziej, że, jak wyżej wykazano, dyscyplinarne złożenie z urzędu nie jest jednoznaczne z normalnym przeniesieniem w stan spoczynku i już wskutek tego roszczenie o emeryturę na odnośnym statucie oparte być nie może.

Nr 220. Przekazana przez związek założycielski (Powiatowy Związek Komunalny) komunalnej kasie oszczędności na spłatę wierzycieli z tytułu wkładów oszczędnościowych suma nie może być zużyta na inne cele i przeto nie może być brana pod uwagę przy rozstrzygnięciu wniosku komunalnej kasy oszczędności o przyznanie prawa ubogich.

(Orzeczenie S. N. z dnia 28 sierpnia 1936 C. II. 1935/36).

Sąd Apelacyjny w Poznaniu zatwierdził postanowienie Sądu Okręgowego w Grudziądzu, odmawiające przyznania Komunalnej Kasie Oszczędności w likwidacji prawa ubogich z założenia, że Komunalna Kasa Oszczędności otrzymała 460.000 zł, a zatem posiada środki na opłacenie kosztów procesu.

Skarga kasacyjna zasadnie zarzuca, iż Sąd Apelacyjny nie rozważył wynikającej z przedstawionych Sądowi dokumentów następującej okoliczności: wymienioną sumę 460.000 zł przekazał Komunalnej Kasie Oszczędności Wydział Powiatowy w Grudziądzu, jako przedstawiciel Komunalnego Związku Powiatowego — związku założycielskiego — na spłatę wierzycieli z tytułu wkładów oszczędnościowych na podstawie art. 61 ust. 2 rozp. Prez. z 24 października 1934 Dz. U. R. P., poz. 860. Na podstawie art. 4 ust. 1, 60 ust. 3, 61 i 64 tego rozporządzenia przekazana suma nie może być zużyta na inne cele. Suma powyższa nie może zatem być brana pod uwagę przy ustaleniu, czy Komunalna Kasa Oszczędności posiada środki na prowadzenie procesu.

Skoro więc Sąd Apelacyjny oparł się na błędnym założeniu, a poza tym nie badał i nie ustalił, czy Komunalna Kasa Oszczędności w likwidacji posiada jakikolwiek majątek lub sumę pieniężną, zaskarżone postanowienie z powodu naruszenia wyżej przytoczonych przepisów i art. 351 k. p. c. zostaje uchylone, a sprawa — odesłana do ponownego rozpoznania.

Nr 221. Z przepisu art. 46 ustępu 1 ustawy z 23 marca 1933 r., poz. 294 Dz. Ust., nie wynika obowiązek bezpośredniego i osobistego załatwiania przez zwierzchnika gminy wszystkich spraw, należących do jednoosobowego zakresu działania zarządu gminy; przeciwnie — zwierzchnikowi gminy przysługuje prawo wyłączenia się członkami zarządu gminy i funkcjonariuszami gminnymi nie tylko w poszczególnych sprawach lecz również w całokształcie powierzonego im zakresu spraw.

(Wyrok N. T. A. z dnia 7 października 1936 r. L. rej. 4139/35, 5008/35, 949/36).

...Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

...Skarżąca podtrzymuje podniesiony już w postępowaniu administracyjnym zarzut formalnej wadliwości nakazów zapłaty, ponieważ nakazy noszą podpis dyrektora zakładów wodociagowych m. Lwowa, chociaż działającego „w zastępstwie prezydenta miasta“, i są zaopatrzone w pieczęć „Zarządu miejskiego Zakładów Wodociagowych miasta Lwowa“. Zdaniem skarżącej zachodzi obraza właściwości władzy, gdyż organem powołanym do wymiaru opłat jest zarząd miejski jako taki, a nie są nim Zakłady Wodociagowe, zaś organu mieszanego nie ma. Powołanie się władzy orzekającej na przepis art. 46 ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego uważa skarżąca za chybione, ponieważ według tego przepisu prezydent ma działać przy pomocy niektórych osób, ale nie ma prawa działać przez nie; a zatem nie może on przelać swej kompetencji w pewnym dziale ani w całości na „zakłady“.

Nie jest sporne między stronami, że przepis art. 44 ustawy z dnia 23 marca 1933 o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz. Ust., poz. 294, o kolegialnym trybie załatwiania spraw przez Zarząd miejski nie wchodzi w rachubę, że zatem chodzi o „jednoosobową“ działalność zarządu gminy w myśl art. 46 ustawy, wykonywaną zasadniczo przez prezydenta miasta samodzielnie pod osobistą odpowiedzialnością. Spór dotyczy zatem tylko wykładni końcowej części drugiego zdania ustępu 1 o działaniu „przy pomocy innych członków zarządu i funkcjonariuszów gminnych“, a w szczególności zacieśnia się on do wyjaśnienia trybu i zasięgu tej „pomocy“. Otóż nie może ulegać najmniejszej nawet wątpliwości, że ani ustawodawca nie mógł mieć zamiaru, ani ustawa nie wyraziła woli nakładania na zwierzchników gminy, zwłaszcza większych gmin miejskich, na czele których właśnie stoją kierownicy z tytułem prezyden-



tów, obowiązku bezpośredniego, osobistego załatwiania bądź to wszystkich spraw, bądź to nawet w ogóle spraw administracyjnych, należących do „jednoosobowego“ zakresu działania zarządu gminy. Prezydent po prostu nie mógłby takiego obowiązku spełniać fizycznie, z pominięciem już nawet strony jakościowej wykonanych funkcji.

Dlatego też ustawa obarcza go jedynie „osobistą odpowiedzialnością“ za działalność w ramach określonych kompetencji, zezwala atoli na załatwianie spraw wszelkich bez różnicy i wyjątku „przy pomocy“ nie tylko członków zarządu, ale także w ogóle „funkcjonariuszów gminnych“.

Skarżąca nawet nie twierdziła ani nie twierdzi, by „dyrektor“ miejskich zakładów wodociągowych nie był funkcjonariuszem gminnym.

Prezydent miasta Lwowa mógł przeto działać przy pomocy tego funkcjonariusza. Skarżąca atoli jest w oczywistym błędzie co do wykładni tej „pomocy“ w rozumieniu ustawy. Pomoc w zakresie funkcjonalnym poszczególnych organów władzy nie ogranicza się i nie może ograniczać do spełniania poszczególnych, od wypadku do wypadku zleczanych czynności według kazuistycznych wskazań zwierzchnika gminy, z zastrzeżeniem jego bezpośredniej każdorazowej aprobaty załatwienia sprawy, lecz wyraża się w możliwości posługiwania się poszczególnymi członkami zarządu gminy, lub też funkcjonariuszami gminnymi także w ten sposób, że działają oni w powierzonym im zakresie spraw w zastępstwie zwierzchnika, ale na jego odpowiedzialność na zewnątrz.

W konkretnym wypadku ten stosunek dyrektora zakładu wodociągowego do prezydenta miasta znalazł też swój wyraz na zewnątrz w nakazach zapłaty właśnie przez umieszczanie na nich pieczętki o brzmieniu, podanym przez skarżącą, i przez podpisanie tych nakazów przez dyrektora zakładu z zaznaczeniem tego stosunku „zastępstwa“.

Zarzut zatem niewłaściwości organu, który wymierzył opłaty, jest bezpodstawny.

Nr. 222. 1. Decyzja władzy, odmawiająca zatwierdzenia wyboru przełożonego miasta, jako pozostawiona jej całkowitemu swobodnemu uznaniu, nie wymaga uzasadnienia.

2. Zamieszczone w art. 74 ust. z dnia 23 marca 1933 r., poz. 294 Dz. Ust., zastrzeżenie, ażeby uposażenie tymczasowego przełożonego gminy nie było wyższe od uposażenia poprzednika, ma na uwadze tylko przypadki, gdy poprzednik tymczasowego przełożonego pobierał uposażenie niższe, od tego, które mogło być mu przyznane w ramach norm rozporządzenia z dn. 30 grudnia 1924 r., poz. 1073 Dz. Ust.

(Wyrok N. T. A. z dnia 7 grudnia 1936 r. L. rej. 10373/34).

Wobec zbliżającego się dnia upływu 12-letniej kadencji Prezydenta m. Poznania Cyryła Ratajskiego (26 kwietnia 1934 r.), Wojewoda Poznański zarządził, zgodnie z § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 grudnia 1933 r. w sprawie regulaminu wyborczego do Zarządu Miejskiego na obszarze województw krakowskiego, lwowskiego, pomorskiego, poznańskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego (Dz. Ust. R. P. Nr 100, poz. 770), wybór Prezydenta m. Poznania na ustawowy okres 10-letni.

Radni miejscy na zebraniu wyborczym w dn. 16 kwietnia 1934 r. wybrali Prezydentem miasta dra Władysława Mieczkowskiego.

Minister Spraw Wewnętrznych reskryptem z dnia 30 maja 1934 r. Nr S.S. 36/30/I odmówił zatwierdzenia tego wyboru, o czym Zarząd Miejski w Poznaniu został zawiadomiony pismem Wojewody Poznań-



skiego z dn. 13 czerwca 1934 r., w którym równocześnie zarządzone zostały drugie z kolei wybory Prezydenta m. Poznania z wyznaczeniem terminu zebrania wyborczego na dzień 26 czerwca 1934 r.

Tym razem wybrany został Prezydentem m. Poznania dotychczasowy Prezydent Cyryl Ratajski.

Minister Spraw Wewnętrznych decyzją z dnia 28 września 1934 r. Nr S.S. 36/30/4 na podstawie art. 50 ust. 2 ustawy z dn. 23 marca 1933 r. Dz. Ust. R. P. poz. 294 odmówił zatwierdzenia i tego obioru i w związku z tym na podstawie ustępu piątego tegoż artykułu powołał na stanowisko tymczasowego Prezydenta m. Poznania z dniem 1 października 1934 r. pułkownika dyplomowanego w stanie nieczynnym Erwina - Emila - Juliusza Więckowskiego, z przyznaniem mu w myśl art. 74 tejsze ustawy uposażenia z funduszków m. Poznania w wysokości uposażenia pobieranego przez dotychczasowego Prezydenta miasta.

Decyzję Ministerstwa zaskarżyła do Najwyższego Trybunału Administracyjnego Rada Miejska m. Poznania, prosząc o uchylenie tej decyzji, jako niezgodnej z ustawą.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Według art. 50 ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz. Ust. R. P. poz. 294, wybór Prezydenta i Wiceprezydenta miasta wymaga zatwierdzenia Ministra Spraw Wewnętrznych, który może zatwierdzenia odmówić przy czym ustawa nie wskazuje żadnych warunków, od których ma być uzależniona odmowa zatwierdzenia.

Skutkiem odmowy zatwierdzenia jest tylko obowiązek ze strony gminy przeprowadzenia nowych wyborów; gdy zaś Minister nie zatwierdzi wyboru ponownego — sam winien ustanowić tymczasowego Prezydenta, który sprawuje urząd do czasu zatwierdzenia ponownego wyboru. Z powyższych przepisów wynika, że w sprawie zatwierdzenia względnie odmowy zatwierdzenia prezydenta miasta Minister Spraw Wewnętrznych decyduje, nie będąc skrepowany żadnymi warunkami ustawowymi całkowicie podług swobodnego uznania.

Strona skarżąca zresztą sama przyznaje w skardze, że w tych sprawach władzy służy prawo decyzji według swobodnego uznania, uważa jednak, że w danym wypadku ze względu na osoby wybranych, a nie zatwierdzonych przez władze prezydentów m. Poznania nastąpiło przekroczenie granic swobodnego uznania, a wobec braku uzasadnienia powyższej decyzji, decyzję taką należy uważać za sprzeczną z samą istotą samorządu. Pogląd taki nie jest ani uzasadniony, ani konsekwentny.

Skoro bowiem ustawa o ustroju samorządu, ustalając organizację i zakres działania władz samorządowych, powierzając tym władzom w pewnym zakresie funkcje władz państwowych, uważała za konieczne zagwarantować ingerencję władzy państwowej w tej dziedzinie pomiędzy innymi w nadaniu władzy nadzorczej wpływu na obsadzanie stanowisk odpowiedzialnych i naczelnych przełożonych gmin miejskich pod postacią prawa zatwierdzenia względnie odmowy zatwierdzenia osób na te stanowiska. Wybranych bez obowiązku tłumaczenia się z pobudek decyzji, to z powyższego wynika, że prawodawca, nadając powyższą prerogatywę władzy nadzorczej, która przecież jak i władze samorządowe również jest powołana do strzeżenia interesu publicznego i to nie tylko ze stanowiska wymogów społecznych lokalnych, lecz jednocześnie i ze stanowiska ogólnopaństwowego, bynajmniej nie uważał, ażeby nadanie tej prerogatywy godziło w samoistność samorządu, a wobec tego wykorzystanie tych praw przez władzę w każdym poszczególnym wypadku nie może być traktowane jako sprzeczne z prawami gmin miejskich.

Gdy się zaś uznaje, że w tych wypadkach władze rozstrzygają całkowicie według swobodnego uznania, to jednocześnie po myśli art. 75 prawa o postępowaniu administracyjnym odpada obowiązek władzy uzasadniania odmowy zatwierdzenia wyborów Prezydenta. Zajęcie stanowiska

odmiennego a mianowicie nałożenie na władzę obowiązku szczegółowego uzasadnienia odmowy zatwierdzenia, któreby z natury rzeczy wiązało się z koniecznością oceny charakteru i kwalifikacji kandydatów — czyniłoby w wielu wypadkach iluzorycznymi pomienione uprawnienia władzy nadzorczej.

Z tych powodów Najwyższy Trybunał Administracyjny powołany w myśl art. 1 prawa z dnia 27 października 1932 r. do oceny zarządzeń władzy wyłączenie ze stanowiska ich legalności, nie wchodząc przeto najzupełniej w ocenę stanowiska i celowości decyzji co do odmowy zatwierdzenia na stanowisko Prezydenta m. Poznania p. Cyryła Ratajskiego z uwagi na jego osobiste walory i zasługi, — stwierdza, że w świetle przepisów obowiązujących władza pozwana miała prawo odmówić zatwierdzenia bez podania powodów odmowy.

Niewątpliwie Najwyższy Trybunał Administracyjny jak to zostało wyjaśnione w licznych wyrokach (z dn. 19 listopada 1928 r. L. Rej. 4718/26 Zb. orz. Nr 537, z dn. 19 stycznia 1931 r. L. Rej. 4379/29 Zb. wyr. Nr 339A, z dn. 3 października 1932 r. L. Rej. 5057/30, z dn. 6 kwietnia 1934 r. L. Rej. 10564/31 i innych) i w sprawach pozostawionych swobodnemu uznaniu władzy — powołany jest z mocy art. 6 prawa z dn. 27 października 1932 r. Dz. U. R. P., poz. 806 do oceny, czy decyzja władzy nie nosi cech dowolności i czy nie zostały przekroczone granice, swobodnemu uznaniu określone. W danym jednak wypadku należy stwierdzić zgodnie z wyjaśnieniami w tychże wyrokach zawartymi, że o przekroczeniu granic uznaniu określonych nie może być mowy, skoro ustawa granic takich nie wskazuje i że przedłożone Trybunałowi akta administracyjne nie dają podstawy do traktowania decyzji władzy jako dowolnej.

Przechodząc z kolei do następnego zarzutu skargi, a mianowicie braku kwalifikacji na stanowisko Prezydenta m. Poznania ze strony mianowanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych tymczasowym Prezydentem pułkownika dyplomowanego Erwina Więckowskiego, Trybunał stwierdza, że istotnie art. 49 powołanej wyżej ustawy wymaga, ażeby powoływane na urząd prezydenta miasta osoby obok ogólnych warunków obiekalności posiadały wskazany tamże cenzus naukowy oraz conajmniej trzyletnią praktykę w charakterze członka zarządu miejskiego lub na samodzielnym stanowisku w administracji samorządu terytorialnego, bądź też na stanowisku administracji samorządu terytorialnego, bądź też na stanowisku administracyjno - państwowym I kategorii we władzach administracji ogólnej, że Minister Spraw Wewnętrznych władny jest zwolnić kandydata na ten urząd od wymienionych wyżej wymogów (cenzusu lub praktyki), że pułkownik Więckowski nie odpowiada wymaganiu co do odbytej praktyki i że z akt nie wynika, ażeby Minister wydał decyzję co do zwolnienia pułkownika Więckowskiego od tego wymogu.

Należy jednak również mieć na uwadze, że zaskarżonym orzeczeniem pułkownik Więckowski mianowany został *tymczasowym* prezydentem m. Poznania, że przytoczone przepisy, ustanawiające wymogi odnośnie osób powoływanych na stanowiska prezydentów miasta, nie są powołane ani powtórzone w art. 50 ustęp 5 ustawy, gdy mowa o prawie władzy mianowania prezydentów tymczasowych. Gdyby jednak i uznać, że powyższe wymagania należałoby stosować i do osób powoływanych przez władzę na stanowiska prezydentów tymczasowych, i że w związku z tym władza w każdym wypadku braku ze strony powoływanej osoby tych kwalifikacji obowiązana była wydawać osobne decyzje o zwolnieniu od wymogów ustawy, że brak takiej osobnej decyzji stanowi naruszenie form postępowania, to jednak nawet przyjmując to wszystko, w danym wypadku należałoby w każdym razie nawet stwierdzoną taką wadliwość uważać za nieistotną. Skoro bowiem Ministerstwo, mając zamiar zamianować pułkownika Więckowskiego tymczasowym Prezydentem m. Poznania, czyniło starania o zwolnienie go z czynnej służby wojskowej, to z powyższego wynika, że dobrze było poinformowane, iż pułkownik Więckowski wymogiem prakty-



ki administracyjno - samorządowej wykazać się nie może, i było zdecydowane od tego wymogu go zwolnić. Powzięcie przeto decyzji w tej mierze odrębnej w niczym by na bieg sprawy nie wpłynęło.

Natomiast słusznym jest zarzut skargi ostatni, dotyczący wysokości wyznaczonego przez władzę pozwaną pułkownikowi Więckowskiemu uposażenia.

Art. 74 cytowanej wielokrotnie ustawy z dnia 23 marca 1933 r. przyznaje władzy mianującej tymczasowego przełożonego gminy, w danym wypadku prezydenta, uposażenie z funduszków gminy w granicach norm rozporządzenia Prezydenta R. P. z dnia 30 grudnia 1924 r. o dostosowaniu uposażeń członków zarządów i pracowników związków komunalnych do uposażenia funkcjonariuszów państwowych (Dz. Ust. R. P. poz. 1073) z tym, że wysokość takiego uposażenia nie powinna przekraczać uposażenia poprzednika. Strona skarżąca oświadcza kategorycznie, a władza pozwana w odpowiedzi na skargę przyznaje, że ostatnio urzędujący przed nominacją pułkownika Więckowskiego Prezydent m. Poznania p. Ratajski pobierał uposażenie wyższe, aniżeli to ustanawia rozporządzenie z dnia 30 grudnia 1924 a to ze względu na przywilej przewidziany w § 25 tegoż rozporządzenia. Otóż z zestawienia zacytowanych przepisów z innymi przepisami rozporządzenia z dnia 30 grudnia 1924 r. (§ 4, 7 i 19) wynika, że prawo pobierania uposażenia wyższego od norm, przyjętych w rozporządzeniu z dnia 30 grudnia 1924 r., przyznane zostało tylko tym członkom zarządu związków komunalnych w województwach poznańskim i pomorskim, którzy pobierali je w tejże wysokości w chwili wejścia w życie rozporządzenia. Gdy więc ustawa z 1933 r. odsyła do norm rozporządzenia z dn. 30 grudnia 1924 r., to z powyższego wynika, że chodzi tu właśnie o ogólne, a nie wyjątkowe przepisy, a takie stanowisko pracodawcy tłumaczy się okolicznością, że w tym wypadku przyznane zostaje władzy nadzorczej prawo dysponowania funduszami gminy bez udziału w decyzji organów gminę reprezentujących. Zamieszczone w art. 74 ustawy z dn. 23 marca 1933 r. zastrzeżenie, ażeby uposażenie prezydenta tymczasowego nie było wyższe od uposażenia poprzednika, należy w związku z treścią całego tego artykułu w tym kierunku komentować, że chodzi tu o wypadki, gdy poprzednik prezydenta tymczasowego pobierał uposażenie niższe, aniżeli to mogło być przyznane w ramach norm rozporządzenia z dn. 30 grudnia 1924 r.

W wyniku powyższych rozważań Najwyższy Trybunał Administracyjny, uwzględniając częściowo zarzuty skargi, uchylił zaskarżone orzeczenie w części, dotyczącej wysokości uposażenia tymczasowego Prezydenta m. Poznania, poza tym zaś skargę oddalił, jako nieuzasadnioną, i zarządził zwrot wniesionej opłaty.

Nr. 223. 1. Zarządzenie o rozwiązaniu rady miejskiej może nastąpić tylko o bardzo ważkich powodów i to po wyczerpaniu innych środków celem zapobieżenia szkodzie społecznej, powstającej z powodu nienależytego funkcjonowania rady.

2. Przy podejmowaniu decyzji o rozwiązaniu rady miejskiej przepisy art. 75 prawa o postępowaniu administracyjnym co do obowiązku uzasadnienia decyzji winne być szczególnie respektowane i w całej pełni zachowane.

(Wyrok N. T. A. z dnia 7 grudnia 1936 r. L. rej. 6437/35).

W piśmie z dnia 6 marca 1935 r. Nr 119/1/pf/35 Wojewoda Poznański wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych z wnioskiem o udzielenie Radzie Miejskiej m. Poznania upomnienia na podstawie art. 69 ust. (2) ustawy samorządowej z dnia 23 marca 1933 r. (Dz. U. R. P. Nr 35,



poz. 294), uzasadniając swój wniosek tym, że Rada Miejska toleruje wystąpienia publiczne swych członków (na posiedzeniach publicznych), uwłaczające powadze i podrywające zaufanie, jakim powinny się cieszyć organa administracji publicznej i że dopuszcza się bezczynności oraz niedbalego wykonania swych obowiązków przez niejawienie się na posiedzeniach większości Rady lub opuszczania tych posiedzeń przez tę większość oraz przez odraczanie bez uzasadnienia spraw pilnych i ważnych, częściowo pod pozorem odsyłania tych spraw do Komisji Finansowo - Budżetowej, której w istocie nie było.

Do utworzenia tej ostatniej komisji na rok 1935 nie mogło dojść z powodu zatargu, jaki powstał wśród radnych miejskich co do składu tej komisji.

Powyższy wniosek Wojewoda Poznański ponowił w piśmie do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 25 marca 1935 r. Nr 119/1/pf/35.

Pan Minister Spraw Wewnętrznych, uznając, że postępowanie Rady Miejskiej m. Poznania sprzeczne jest z jej ustawowymi obowiązkami i że grozi w razie dalszego jego kontynuowania dezorganizacją administracji i gospodarki miejskiej, zarządzeniem z dnia 18 kwietnia 1935 r. Nr SS./35/170 — udzielił Radzie Miejskiej upomnienia na podstawie art. 69 ust. 2 ustawy samorządowej i wezwał ją do podjęcia normalnej prawidłowej działalności.

W piśmie z dnia 10 czerwca 1935 r. Nr SA. I. 5 b/18 Wojewoda Poznański doniósł Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, że Rada Miejska m. Poznania do upomnienia p. Ministra Spraw Wewnętrznych nie stosuje się, lecz w dalszym ciągu przez swe postępowanie i ustosunkowanie się do Zarządu Miejskiego i władz nadzorczych powoduje w gospodarce samorządowej nieprawidłowości, i postawił wniosek o jej rozwiązanie.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych decyzyją z dnia 25 września 1935 r. Nr S. S. 3180/716/34 wniosek Wojewody uwzględniło i zarządziło rozwiązanie Rady Miejskiej m. Poznania na podstawie art. 69 ust. 5 w związku z przepisami lit. b) i c) ust. 1 tegoż artykułu ustawy z dnia 23 marca 1933 r. Dz. Ust. R. P. poz. 294 z następującym uzasadnieniem.

Upomnienie i wezwanie z dnia 18 kwietnia rb., zakomunikowane Radzie Miejskiej m. Poznania, nie odniosło oczekiwanych skutków. Jak wskazują bowiem na to sprawozdania i materiały nadesłane przez Pana Wojewodę, Rada Miejska m. Poznania z winy swej większości nie podjęła normalnej działalności, lecz przeciwnie w dalszym ciągu okazała w szeregu przypadkach bezczynność i nieudolność w zakresie ciążących na niej zadań, powodując przez to w gospodarce samorządu m. Poznania istotne nieprawidłowości, w szczególności:

1) Z powodu braku ustawowego quorum posiedzenia Rady w dalszym ciągu kilkakrotnie nie dochodziły do skutku, albo wskutek opuszczenia ich przez większość radnych były zrywane, pomimo, że na porządku dziennym znajdowały się sprawy niezmiernie ważne dla prawidłowego biegu gospodarki samorządowej.

2) wskutek systematycznego uchylania się Rady od rozpatrywania i podejmowania uchwał w sprawach, wnoszonych przez Przewodniczącego na jej posiedzenia, Rada Miejska nie wykonała szeregu obowiązków ustawowych wbrew wezwaniu władzy nadzorczej, szereg zaś obowiązków wykonała nienależycie, dopuszczając się jaskrawych przekroczeń terminów, zastrzeżonych obowiązującymi przepisami. Tak więc naprzykład Rada wbrew wezwaniu bezpośredniej władzy nadzorczej dotychczas nie uchwaliła nowego regulaminu obrad, przewidzianego w art. 43 ust. 1 lit. c) cytowanej ustawy, chociaż dotychczasowy regulamin wskutek ustawowych zmian ustrojowych wymaga istotnych zmian i uzupełnień, bez których normalny tok prac organu stanowiącego jest niezmiernie utrudniony.

Rada Miejska nie zdołała również sprostać obowiązkom ustawowym w dziedzinie tak podstawowych swych zadań, jakimi są zadania kontroli nad finansową działalnością Zarządu Miejskiego oraz urzędzeń, zakładów i przedsiębiorstw miejskich. Przykładem tego może być znacznie opóźnione zatwierdzenie bilansu Komunalnej Kasy Oszczędności m. Poznania. Ponadto wyłoniona przez Radę Komisja Rewizyjna nie dokonała w należytych terminach badań rocznych sprawozdań rachunkowych i bilansów za okres 1933/34, wymaganych przez art. 62 cytowanej ustawy z dnia 23 marca 1933 r., badania te przeprowadziła pomimo to powierzonych, Rada zaś nie podjęła czynności, zmierzających do należytego wykonania omawianych zadań organu kontrolującego.

Powyzsze okoliczności świadczą, że Rada Miejska m. Poznania w zakresie obowiązków cięższych na niej, jako organu samorządu miejskiego, nie stanęła na wysokości zadań i nie daje gwarancji należytego wypełnienia nadal tych obowiązków.

Okoliczności te przemawiają za koniecznością rozwiązania Rady Miejskiej m. Poznania.

Decyzję Ministerstwa zaskarżyła do Najwyższego Trybunału Administracyjnego rozwiązana Rada Miejska m. Poznania, wnosząc o uchylenie tej decyzji, jako niezgodnej z przepisami ustawy i dotkniętej wadliwością postępowania.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Najdalej idącym zarzutem skargi jest zarzut wadliwości postępowania, wyrażający się w nienależyтым ustaleniu stanu faktycznego oraz braku wyczerpującego uzasadnienia powziętej decyzji.

Zarzuty te Trybunał uznał za uzasadnione. Rozwiązanie Rady Miejskiej, tego organu stanowiącego i kontrolującego gminy miejskiej (art. 1 ustawy z dnia 23 marca 1933 r.), jest tak głębokim i radykalnym wkroczeniem władzy nadzorczej w samoistność związku samorządowego, że odnośna decyzja winna być wszechstronnie rozważona i oceniona, a wyrazem takiego przepracowania sprawy winno być szczegółowe i wyczerpujące uzasadnienie zarządzenia. Społeczeństwo miejscowe, które zostaje w ten sposób pozbawione swego normalnego w dziedzinie samorządu organu ustawodawczego, powołane w związku z tym do ponownego wyłonienia takiego organu — zarówno jako wyborcy jak i ewentualni kandydaci do mającej być obranej rady — mają prawo i powinni być szczegółowo uświadomieni, jakie mianowicie okoliczności i fakty uniemożliwiły władzy nadzorczej dalszą współpracę z rozwiązana radą miejską. Na takim też stanowisku, a mianowicie, że zarządzenie o rozwiązaniu rady miejskiej nastąpić może tylko z bardzo ważkich powodów i to po wyczerpaniu innych środków celem zapobieżenia szkodzie społecznej, powstającej z powodu nienależytego funkcjonowania rady, — stoi ustawa z dn. 23 marca 1933 r., jak to wynika z przepisów art. 69 ustawy. W artykule tym wymieniono przede wszystkim taksatywnie warunki, istnienie których upoważnia władze do wydania zarządzenia o rozwiązaniu rady (ust. 1), następnie prawo wydania takiego zarządzenia przyznano nie władzy bezpośrednio nadzorczej w stosunku do danego związku komunalnego, lecz władzy hierarchicznie wyższej (ust. 5), wreszcie zastrzeżono, że decyzja o rozwiązaniu rady może być powzięta po wezwaniu rady do usunięcia stwierdzonych uchybień, braków i nieprawidłowości w określonym terminie i ustaleniu, że wezwaniu temu nie stało się zadość. Z tych względów przy podejmowaniu decyzji o rozwiązaniu rad miejskich przepisy art. 75 prawa o postępowaniu administracyjnym co do obowiązku uzasadnienia decyzji winne być szczególnie respektowane i w całej pełni zachowane.

Otóż tym wymogom zaskarżone orzeczenie nie czyni zadość. W szczególności orzeczenie to powołuje się na wezwanie władzy do usunięcia usterek z dnia 18 kwietnia 1933 r. i na fakt niezastosowania się Rady



Miejskiej m. Poznania do zawartych w tym wezwaniu ostrzeżeń. Jednak, jak to słusznie podkreśla skarga, w zaskarżonym orzeczeniu nie wskazano, jakie mianowicie uchybienia, wytknięte w wezwaniu z dnia 18 kwietnia 1933 r., są w dalszym ciągu przez Radę Miejską utrzymane i w czym władza dopatruje się dowodów bezczynności i nieudolności ze strony Rady Miejskiej.

Powołanie się w tym względzie na sprawozdanie i materiały nadesłane Ministerstwu przez Urząd Wojewódzki nie może zastąpić motywów decyzji, wewnętrzna ta bowiem korespondencja pomiędzy władzami nie jest z reguły dostępna stronie interesowanej. Za należyte sprecyzowanie zarzutów czynionych Radzie Miejskiej nie można też uznać ogólnikowego powołania się na niedochodzenie do skutku posiedzeń z powodu braku quorum lub opuszczania obrad przez grupę radnych, skoro nie zostały wyszczególnione odnośne fakty ze stwierdzeniem, że miały one miejsce z winy rozwiązywanej Rady.

Władza pozwana zarzuca następnie Radzie Miejskiej systematyczne uchylanie się od rozpatrywania i podejmowania uchwał w sprawach wnoszonych na jej posiedzenia, niewykonywanie szeregu obowiązków ustawowych wbrew wezwaniu władzy nadzorczej, wykonywanie zaś innych z dopuszczeniem jaskrawych przekroczeń terminów, przepisami wskazanych.

Konkretnie jednak przytoczono tylko jeden przykład, a mianowicie nieuchwalenie przez Radę Miejską wbrew wezwaniu władzy nadzorczej nowego regulaminu obrad. Ten jeden przykład sam przez się, jak słusznie podnosi strona skarżąca, nie usprawiedliwia wyżej zacytowanych zarzutów i sam by wymagał bliższego omówienia.

Następnie podniesiono w zaskarżonym orzeczeniu opóźnienie w sprawie zatwierdzenia bilansu Komunalnej Kasy Oszczędności m. Poznania oraz w dokonaniu badań sprawozdań rachunkowych i bilansu za okresy 1933/34 przez Komisję Rewizyjną. Nastąpiło opóźnienie, lecz obowiązek swój w tej mierze ostatecznie Rada Miejska wykonała, a poza tym władza nie wykazała, że opóźnienie nastąpiło wyłącznie lub przeważnie z winy Rady Miejskiej, która w skardze winy swojej w tym względzie nie uznaje.

Z powyższych powodów, nie wchodząc w rozpoznawanie innych zarzutów skargi, jako w tym stanie rzeczy nieaktualnych, Najwyższy Trybunał Administracyjny, uznał, że władza pozwana przez niezaopatrzenie zaskarżonego orzeczenia w należyte i wyczerpujące uzasadnienie — dopuściła się naruszenia istotnych form postępowania administracyjnego z jawną szkodą dla strony skarżącej, — i — kierując się art. 84 i 95 prawa z dnia 27 października 1932 r. Dz. Ust. R. P., poz. 806 — uchylili zaskarżone orzeczenie z powodu wadliwego postępowania.

## B. SPRAWY FINANSÓW KOMUNALNYCH.

(Ciąg dalszy).

Nr. 282. Podatek samorządowy od kopalń nie korzysta z ustawowego pierwszeństwa zaspokojenia przy rozdziale ceny kupna uzyskanej z licytacyjnej sprzedaży inwentarza kopalnianego.

(Orzeczenie S. N. z dnia 2 października 1935 C. II. 1050/35).



Sąd Najwyższy w sprawie egzekucyjnej Banku Z. przeciw firmie: T. o 191.494 zł 60 gr nie uwzględnił rekursu rewizyjnego Tymczasowego Wydziału Powiatowego w Drohobyczu od uchwały Sądu Okręgowego w Samborze z 20 maja 1933 l. C. z 16/33, którą uchwałę Sądu Grodzkiego w Drohobyczu z 6 grudnia 1932.VIII E. 4705/30/46 na rekurs wierzyciela zmieniono.

Zaskazona uchwała jest słuszna i uzasadniona w przepisach art. 5 i 59 ustawy z 11 sierpnia 1923, Nr 94, poz. 747, i § 286 ord. egz. oraz w trafnych jej motywach, które Sąd Najwyższy całkowicie podziela. O ile bowiem chodzi o podatek kopalniany, Sąd Najwyższy wyjaśnił już w orzeczeniu swym z 16 marca 1932 r. 832/31, że podatek ten nie jest wierzytelnością uprzywilejowaną i nie przysługuje mu prawo pierwszeństwa do zaspokojenia z masy rozbiorowej przed wierzytelnościami ubezpieczonymi prawem zastawu, gdyż w myśl art. 59 powołanej wyżej ustawy pierwszeństwo takie przysługuje tylko tym podatkom samorządowym, które zostały ustanowione w formie dodatków do podatków państwowych, a podatek kopalniany jest daniną samoistną.

Ponad to masę działową stanowiła cena kupna uzyskana z licytacyjnej sprzedaży ruchomości, przy rozdziale której nie przepis § 216 ord. egz., lecz przepis § 286 ord. egz. ma zastosowanie, a ten ostatni nie uzasadnia roszczonego przez rekurenta prawa pierwszeństwa przed wierzytelnościami ubezpieczonymi prawem zastawu.

Przytoczona przez rekurenta okoliczność, że masę działową stanowiła cena kupna, uzyskana z licytacyjnej sprzedaży inwentarza kopalnianego, będącego przynależnością kopalni, i że inwentarz ten jeszcze przez sześć miesięcy po zgaśnięciu praw naftowych odpowiada za zobowiązania, ciężące na przedsiębiorstwie kopalnianym lub na polach naftowych jako takich, jest obojętna i nie może wpłynąć na zmianę zaskarżonej uchwały w sposób przez rekurenta żądany.

Niesporne jest bowiem, że prawa naftowe 30 kwietnia 1930, zaś na kopalni Sezam III w dniu 4 lutego 1931 oraz że inwentarz kopalni powyższych został sprzedany już po wygaśnięciu praw naftowych jako ruchomość, wreszcie że rekurent zgłosił do masy rozbiorowej swoje wierzytelności z tytułu opłat drogowych i podatku kopalnianego po upływie roku po wygaśnięciu uprawnień naftowych a to dopiero w dniu 18 października 1932 (§ 11 ustawy z 9 stycznia 1907), a więc nawet w świetle wywodów rekursu rewizyjnego wierzytelnościom tym żadne prawo pierwszeństwa nie przysługuje, ile że rekurent nie twierdzi, aby wykreślenie praw naftowych nastąpiło później jak na rok przed 18 października 1932.

Nieuzasadniony rekurs pozostał zatem bez skutku.

Nr. 283. Naczelna Izba Lekarska korzysta ze zwolnienia podatkowego, przewidzianego w art. 3 p. 3 ustawy z 2 sierpnia 1926 r., poz. 550 Dz. Ust. o podatku od lokali, jako instytucja samorządowa.

(Wyrok N. T. A. z dnia 9 marca 1936 r. L. rej. 3440/35).

Izba Skarbowa Grodzka w Warszawie orzeczeniem z 18 kwietnia 1935 r. Nr Rej. Odw. 3/10/34 nie uwzględniła odwołania Naczelnej Izby Lekarskiej w Warszawie, w której wymieniona rekurentka na podstawie art. 3 p. 3 ustawy z 2 sierpnia 1926 r., poz. 550 Dz. Ust., domagała się zwolnienia od wymiaru podatku od lokali za rok 1934 lokalu, zajmowanego przez nią w domu przy ul. Niecałej Nr 1. Orzeczenie Izby Skarbowej, powołując się na przepisy wymienionej ustawy oraz ustawy z 17 grudnia 1931 r., poz. 879 Dz. Ust., zostało w szczególności uzasadnione

tym, że Naczelna Izba Lekarska, jako instytucja zawodowa, nie korzysta ze zwolnień, przewidzianych w art. 3 p. 3 ustawy z 2 sierpnia 1926 r. od podatku od lokali.

Orzeczenie to jest przedmiotem skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, zarzucającej obrazę powyższego przepisu. Skarżąca podnosi mianowicie, że w myśl art. 1 ustawy z 15 marca 1934 r., poz. 275 Dz. Ust., wzgl. art. 1 lit. b) ustawy z 2 grudnia 1921 r., poz. 763 Dz. Ust., winna ona być uważana za instytucję samorządową, powołuje się ona przy tym i na przepis art. 7 ust. 1 wspomnianej ustawy z 15 marca 1934 r., zwalniający Izby Lekarskie od podatków państwowych w tym samym zakresie i w tych samych przypadkach, w jakich przewidziane są odnośnie zwolnienia dla związków samorządu terytorialnego.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

Między stronami jest niespornym, że skarżąca Izba Lekarska jest instytucją samorządową samorządu zawodowego; ten jej charakter, o ile chodzi o sporny wymiar, wynikał mianowicie z art. 1 obowiązującej w odnośnym czasie ustawy z 2 grudnia 1921 r., poz. 763 Dz. Ust., który uznaje Naczelną Izbę Lekarską za „samorządne urzędowe przedstawicielstwo stanu lekarskiego“, (przy czym samorządowy charakter tej instytucji uznała i późniejsza ustawa). Sporną jest natomiast kwestia, czy instytucje samorządowe tego zawodowego typu podpadają pod zwolnienie podatkowe z art. 3 p. 3 ustawy z 2 sierpnia 1926 o podatku od lokali.

Otóż wymieniony przepis stanowi, że podatkwowi, o którym jest mowa, nie podlegają „lokale zajmowane przez urzędy i instytucje państwowe lub samorządowe, oraz przez instytucje naukowe, oświatowe, dośrodczynne i wyznaniowe, z wyjątkiem części tych lokali, odnajmowanych lub oddawanych bezpłatnie do użytkowania osobom trzecim“.

Z tekstu tego przepisu, który nie zawiera żadnych ograniczeń względnie rozróżnień odnośnie do instytucyj samorządowych, wynika, iż dotyczy on instytucyj samorządowych w ogóle.

W świetle tego przepisu nie jest usprawiedliwione stanowisko pozwanej władzy, jakoby instytucja samorządowa, której działalność ma za przedmiot nie administrację ogólną, lecz administrację w zakresie specjalnego zawodu, nie była tym przepisem objęta. Tym mniej usprawiedliwiony jest pogląd pozwanej władzy, o ile chodzi o tego rodzaju instytucję, jak Naczelna Izba Lekarska, której zadania nie ograniczają się ściśle do spraw wewnętrzno - zawodowych, lecz w myśl wyżej powołanego art. 1 p. b) ustawy z 2 grudnia 1921 r. wyrażają się we współdziałaniu z urzędami państwowymi i samorządowymi w sprawach zdrowia publicznego na obszarze Państwa.

Chybionym jest przy tym powoływanie się władzy pozwanej (w odpowiedzi na skargę) na § 5 p. 2 rozporządzenia Ministra Skarbu z 14 września 1934 r., poz. 772 Dz. Ust. W wypadku bowiem niniejszego wymiaru, dokonanego, jak wynika z akt, w lutym 1934 r., przepis ten, jako późniejszy, nie mógł normować odnośnej sytuacji prawnej podatnika — a jak widać z treści zaskarżonego orzeczenia w rzeczywistości też nie był uwzględniony przy rozstrzygnięciu niniejszego sporu.

W tym stanie rzeczy, orzekając w granicach sporu i uznając za zbędne rozpoznawanie podniesionej w skardze kwestii wolności podatkowej strony skarżącej z tytułu przepisu art. 7 ust. 1 ustawy z 15 marca 1934 r., Najwyższy Trybunał Administracyjny zaskarżone orzeczenie uchylił z powodu niezgodności z ustawą.

Nr. 284. Opłaty, pobierane za informacje, udzielane przez biura adresowe gmin, są oparte na stosunku publiczno - prawnym gminy do petenta i mają na celu umożliwienie gminom



wykonanie ich publiczno - prawnego obowiązku z zakresu kontroli ruchu ludności, dochodzenie przeto należności z tytułu tych opłat w drodze procesu cywilnego nie może mieć miejsca. (Wyrok S. N. z dnia 2 kwietnia 1936 C. I. 2057/35).

Sąd Apelacyjny zatwierdził wyrok Sądu Okręgowego, którego mocą zostało oddalone powództwo Gminy m. Łodzi o zasądzenie od Skarbu Państwa 1663 zł 80 gr. tytułem opłat za informacje, udzielane urzędem państwowym przez miejskie biuro adresowe w czasie od 1 kwietnia 1929 do 1 kwietnia 1931. Sąd Apelacyjny uznał, iż zgłoszony spór ulega rozpoznaniu w drodze sądowej, albowiem Skarb Państwa obowiązany jest uszczuć sporne opłaty na tych samych zasadach, co osoby prywatne, oraz że przepisy ustawowe nie stwarzają uprawnień dla gmin do pobierania tych opłat od urzędów państwowych.

Skarga kasacyjna pozywającej Gminy m. Łodzi zarzuca wyrokowi Sądu Apelacyjnego naruszenie art. 27 ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. R. P. nr 106/32, poz. 884) przez uznanie, że gmina nie jest uprawniona do pobierania opłat za informacje, udzielane przez biuro adresowe urzędem państwowym, chociaż prawo do pobierania tych opłat wynika z przepisów ustawy, nie wyłączając prawa tego w stosunku do urzędów państwowych, późniejsza zaś ustawa (art. 27 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923, znowelizowanej w 1932) zabrania pobieranie tych opłat jedynie od administracji ogólnej i policji.

W związku z istotą zgłoszonego sporu powstaje kwestia dopuszczalności w przypadku drogi procesu cywilnego.

Zgodnie z ustaloną judykaturą Sądu Najwyższego (orzecz. 167/34, 427/34 i inn.) kwestia właściwości sądów powszechnych lub władz administracyjnych do rozpoznania sporu zależy od charakteru roszczenia, a mianowicie od tego, czy źródłem roszczenia jest cywilny, czy też publiczno - prawny stosunek, który zachodzi między stronami.

W orzeczeniu Nr 199/28 Sąd Najwyższy uznał, że ulega rozpoznaniu przez Sąd powszechny spór z tytułu opłat za korzystanie z mienia gminy, ponieważ taka opłata nie jest opłatą publiczno - prawną. Natomiast w orzeczeniach Nr 185/30, 830/34 i 36/35 Sąd Najwyższy uznał, że opłaty postojowe za oględziny weterynaryjne, za wprowadzenie zwierząt na targowicę, opłaty straganowe i opłaty, pobierane przez gminę za wodę, mają publiczno - prawny charakter, ponieważ opierają się na ustawowym upoważnieniu, mającym na celu umożliwienie gminom publiczno-prawnego obowiązku.

Rozporządzenie z dnia 16 marca 1928 r. o ewidencji i kontroli ludności (Dz. U. poz. 309/1928 r.) w cz. 1 art. 1 nakłada na gminę obowiązek prowadzenia ewidencji i kontroli ludności. Do pobierania opłat za informacje, udzielane przez miejskie biuro adresowe, gminy są uprawnione na mocy p. 1 art. 27 ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, powołany bowiem przepis uprawnia gminę do pobierania opłat za czynności i poświadczenia urzędowe.

Przepisy, zawarte w § 41 rozporządzenia z dn. 23 listopada 1932 w przedmiocie wykonania ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 i w p. 3 art. 27 tejże ustawy w brzmieniu dekretu z dn. 3 grudnia 1935 (Dz. U. poz. 544/35), wskazuje, że opłaty, pobierane przez gminy za czynności i poświadczenia urzędowe, winny być dostosowane do kosztów utrzymania danej gałęzi zarządu komunalnego, co wyjaśnia charakter tych opłat, niezależnie od okoliczności, że powołane przepisy nie obowiązywały jeszcze w czasie powstania należności, o które toczy się w przypadku spór.

Ponieważ informacje, posiadane przez biuro adresowe gminy, wynikają z wykonywania przez gminę funkcji publiczno - prawnej w zakresie ewidencji i kontroli ludności, z powołanych przeto przepisów wynika,



że opłaty za te informacje mają na celu umożliwienie wykonywania przez gminy ich publiczno - prawnego obowiązku i źródłem ich jest nie umowa prywatno - prawna, lecz przepis ustawy, który ma na celu ułatwienie gminie wykonywania funkcji publiczno - prawnej.

Przytoczony pogląd potwierdza wreszcie obecnie brzmienie ust. 3 i 4 art. 1 rozporządzenia o ewidencji i kontroli ruchu (ustawa z dn. 15 marca 1932 r. Dz. U. poz. 390/32).

Z przytoczonych względów należy uznać, że opłaty, pobierane za informacje, udzielane przez biura adresowe gmin, są oparte na stosunku publiczno - prawnym gminy do petenta i mają na celu umożliwienie gminom wykonania ich publiczno - prawnego obowiązku z zakresu kontroli ruchu i ludności, dochodzenie przeto należności z tytułu tych opłat w drodze procesu cywilnego nie może mieć miejsca.

Nr. 285. W art. 43 III ustawy z 19 maja 1920 r., poz. 272 Dz. Ust., pojęcie własnego przeciętnego kosztu utrzymania i leczenia chorego nie jest identyczne z pojęciem najniższej taksy szpitalnej.

(Wyrok N. T. A. z 28 kwietnia 1936 r. Teza. L. rej. 10161/32).

Magistrat m. Białegostoku zażądał nakazem płatniczym z 22 października 1931 r. od Powiatowej Kasy Chorych w Białymstoku dodatkowej opłaty w kwocie 9674,56 zł tytułem różnicy w roku budżetowym 1928/29 między zapłaconą przez Kasę połową taksy szpitalnej a 50% rzeczywistych kosztów leczenia członków Kasy w szpitalach miejskich.

Odwołania Kasy Chorych nie uwzględnił Wojewoda Białostocki orzeczeniem z 30 sierpnia 1932 r. Nr S. 67/27/32 podnosząc w uzasadnieniu, że według art. 43 III ustawy z 19 maja 1920 r. poz. 272 Dz. Ust. szpitale obowiązane są przyjmować ubezpieczonych w kasach chorych po cenie, odpowiadającej połowie własnego przeciętnego kosztu utrzymania i leczenia chorego, a nie połowie najniższej taksy szpitalnej.

Na to orzeczenie wniosła Powiatowa Kasa Chorych w Białymstoku skargę do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

Skarżąca zarzuca niezgodność zaskarżonego orzeczenia z art. 28 i 43 III ustawy z 19 maja 1920 r. poz. 272 Dz. Ust., gdyż, zdaniem jej, z przepisów tych wynika, że wysokość kosztów leczenia, podlegających uiszczeniu przez Kasę Chorych gminie miejskiej, winna odpowiadać połowie każdorazowo obowiązującej najniższej taksy szpitalnej. Najwyższy Trybunał Administracyjny zauważa, że art. 28 ustawy z 19 maja 1920 r. określa tylko zakres zobowiązań Kasy Chorych wobec swych członków w razie leczenia szpitalnego, nie dotyczy zatem wysokości opłat, które Kasy Chorych winny uiszczać szpitalom za leczenie i utrzymywanie ubezpieczonych. Tę kwestię normuje art. 43 ustawy, który w ustępie III postanawia, że szpitale publiczne obowiązane są przyjmować chorych członków Kas Chorych po cenach, odpowiadających połowie własnego przeciętnego kosztu utrzymania i leczenia chorego. W odniesieniu do szpitali komunalnych, a o taki chodzi w niniejszym przypadku, obowiązek powyższy ograniczony jest tylko do członków tej Kasy Chorych, której działalność obejmuje okrąg danego związku komunalnego. Kasa Chorych innego okręgu obowiązana jest za swych członków zwrócić szpitalowi wzgl. komunie koszty leczenia według najniższej taksy szpitalnej, ma jednak prawo żądać zwrotu powstałej stąd różnicy kosztów od związku komunalnego, na którego okrąg rozciąga się jej działalność.

Z powyższego przepisu wynika, że ustawa rozróżnia „własny przeciętny koszt utrzymania i leczenia chorego“ i „najniższą takse szpitalną“ jako dwie odrębne podstawy dla obliczenia opłat, należnych szpitalom komunalnym za leczenie członków Kas Chorych, w zależności od tego, czy dana Kasa Chorych działa na obszarze związku komunalnego, w którego szpitalu członek jej się leczy, czy też nie, i nakłada na związek komunalny obowiązek ponoszenia części kosztów leczenia i utrzymania w swym szpitalu członków tylko tej Kasy Chorych, która działa na jego obszarze. Jeżeli zatem ustawodawca, nakładając powyższy ciężar na związki komunalne i określając jego rozmiar, ograniczył go wyraźnie tylko do połowy własnego przeciętnego kosztu leczenia i utrzymania chorego członka Kasy Chorych, to postanowienie to musi być tłumaczone ściśle według jego brzmienia. Brzmienie tego postanowienia nie daje jednak żadnej podstawy do przyjęcia, że użyte przez ustawodawcę określenie ma oznaczać połowę najniższej taksy szpitalnej, gdyż najniższa taksa szpitalna nie musi równać się przeciętnym własnym kosztem utrzymania i leczenia chorego w szpitalu, lecz może być od nich wyższą lub niższą. Identyczność tych dwóch pojęć nie wynika także z postanowień art. 27 — 30 obowiązującego od 26 czerwca 1928 r. na obszarze, o który chodzi, rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o zakładach leczniczych z 22 marca 1928 r., poz. 382, Dz. Ust., gdyż według tych przepisów najniższą takse szpitalną tzn. opłatę dzienną na najniższej klasie szpitala określa się na zasadzie przeciętnych kosztów własnych szpitala, co nie wyklucza ustalenia tej opłaty poniżej przeciętnych kosztów własnych.

Dopiero ustawa z 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym, poz. 396 Dz. Ust., unormowała kwestię, o którą chodzi, jednolicie, nakładając w art. 127 na szpitale publiczne obowiązek przyjmowania osób uprawnionych do leczenia szpitalnego ze strony ubezpieczalni społecznych za wynagrodzeniem w wysokości 85% opłaty na klasie najniższej, ustalonej zgodnie z art. 27 — 30 i 35 powołanego powyżej rozporządzenia z 22 marca 1928 r.

Reasumując powyższe wywody należy uznać, że użyte w art. 43 III ustawy z 19 maja 1920 r., poz. 272 Dz. Ust., pojęcie własnego przeciętnego kosztu utrzymania i leczenia chorego nie jest identyczne z pojęciem najniższej taksy szpitalnej.

Wobec tego nie mógł się Najwyższy Trybunał Administracyjny dopatrzeć w zaskarżonym orzeczeniu zarzuconej nielegalności i oddalił skargę, jako nieuzasadnioną.

Nr. 286. Zarząd gminy nie jest, w myśl postanowienia art. 43 ust. 2 ustawy z dn. 11 sierpnia 1923 r. o tymcz. ureg. fin. kom., władzą właściwą do wymiaru i poboru dodatku do państwowego podatku gruntowego.

(Wyrok N. T. A. z dn. 26 czerwca 1936 r. L. rej. 5708/35).

Urząd gminny gminy wiejskiej Majdan Sopocki wymierzył Maurycemu Z. nakazem płatniczym z dn. 1 kwietnia 1931 r. nr 1372 na r. 1930/1931 komunalny podatek gruntowy w postaci dodatku do państwowego podatku gruntowego. W odwołaniu wniesionym do Wydziału Powiatowego w Tomaszowie Lubelskim wymieniony podatnik zarzucił przede wszystkim niewłaściwość zwierzchności gminnej do wymierzania dodatku do państwowego podatku gruntowego. Wydział Powiatowy zaskarżonym orzeczeniem uznał ten zarzut za pozbawiony znaczenia zasadniczego, ponieważ wszystkie gminy za zgodą urzędu skarbowego ten dodatek wymierzały. Skarga kasacyjna zwraca się przeciwko temu pogładowi, po-



wołując się na przepis art. 43 ustęp 2 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych.

Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał zarzut skargi za trafny. Według powołanego przepisu do wymiaru i poboru dodatków komunalnych do podatków państwowych, a zatem także dodatku komunalnego do państwowego podatku gruntowego, przewidzianego w art. 2 ustęp 1 ustawy, powołana jest ta władza, która jest właściwa do wymiaru i poboru odnośnego podatku państwowego. Nie ma i nie może być sporu co do tego, że Zwierzchność gminna gminy Majdan Sopocki nie była władzą właściwą do wymiaru za r. 1930/31 państw. podatku gruntowego dla skarżącego, zaczem też nie mogła ona być uznana za powołaną do wymiaru i poboru spornego komunalnego dodatku do tego podatku. Orzeczenie zaskarżone jest więc w tym punkcie jawnie sprzeczne z powołanym kategoriycznym przepisem ustawy.

Nr 287. W razie zmiany granic gminy w województwie stanisławowskim, podpadającej pod przepisy ustawy z dn. 12 sierpnia 1866 r. na zasadzie przepisów art. 10 oraz 102 i 103 ustawy z dn. 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, poz. 294 Dz. Ust., przewidziane w art. 2 ustawy z dn. 20 marca 1931 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich, poz. 172 Dz. Ust., granice dla określenia sumy tego podatku odnoszą się do zmienionego obszaru gminnego, a nie do poszczególnych samodzielnych jednostek administracyjnych przed dokonaniem zmiany.

(Wyrok N. T. A. z dnia 22 września 1936 r. L. Rej. 6339/35).

Przedmiotem sporu kasacyjnego jest pytanie, czy gmina wiejska Rohatyn była uprawniona do nałożenia na skarżącego na rok budżetowy 1935/1936 podatku wyrównawczego w granicach sumy złotych równej ilości hektarów gruntów opodatkowanych w tejże gminie, mimo, że dawne jej granice zostały zmienione w myśl art. 10 ustawy z dn. 23 marca 1933 r., o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, poz. 249 Dz. Ust. na podstawie przepisu art. 102 i 103 przez połączenie kilku poprzednio samoistnych gmin, czy też była ona ograniczona, jak twierdzi skarżący, do poboru podatku w ramach ustawowych przesłanek, zachodzących oddzielnie w odniesieniu do każdej z gmin poprzednio samoistnych.

Najwyższy Trybunał Administracyjny nie uznał zapatrywania brońonego w skardze za trafne.

Skarżący powołuje się na to, że ustawa z dnia 20 marca 1931 poz. 172 Dz. Ust. wprowadziła samoistny podatek wyrównawczy, o ile chodzi o województwo stanisławowskie, w obrębie którego leży właśnie wymieniona gmina, dla gmin wiejskich rządzących się ustawą z dnia 12 sierpnia 1866 r., a zatem dla gmin jednostkowych a nie „zbiorowych“, i twierdzi, że przez utworzenie gminy „zbiorowej“ na podstawie ustawy z dn. 23 marca 1933 r. uprawnienia podatkowe wynikające z ustawy z dn. 20 marca 1931 r. nie mogły doznać rozszerzenia, a takie, zdaniem skarżącego, zachodzi, jeżeli przy ustaleniu granic dopuszczalnego według art. 2 obciążenia bierze się pod uwagę pełny obszar gminy „zbiorowej“. To zapatrywanie jest błędne.

Innymi słowy, skarga mniema, że gmina wiejska w rozumieniu art. 10 ustawy z dn. 23 marca 1933 r. nie jest tą gminą, którą ma na myśli ustawa z 20 marca 1931 r. w art. 1 ustęp 2.

Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. zmieniła, jak dowodzi napis, ustrój

samorządu terytorialnego tylko częściowo, czyli nie uchyliła poprzednich ustaw ustrojowych w całości, a ograniczyła się do wprowadzenia w nich pewnych zmian. W szczególności zaś, jak dowodzi art. 82, nie zniosła ona ustawy z dn. 12 sierpnia 1866 r., na którą powołuje się ustawa z dn. 20 marca 1931 r. Gmina wiejska Rohatyn za tym podlegała w r. 1935/36 nadal przepisom właśnie ustawy z 12 sierpnia 1866 r., czyli była taką gminą, o jaką chodzi ustawie z 20 marca 1931 r. Zmiany dokonane w odniesieniu do gminy Rohatyn na podstawie ustawy z dn. 23 marca 1933 r. dotyczyły tylko jej granic. Tym samym przysługiwały tej gminie pełne prawa podatkowe, przewidziane w art. 1 i 2 ustawy z 1931 r. bez rozczłonkowania tych uprawnień na poszczególne obszary, które w r. 1931 stanowiły samoistne jednostki w ramach organizacji samorządu gminnego.

W razie bowiem zmiany granic gminy, podpadającej pod przepisy ustawy z dn. 12 sierpnia 1866 r. na zasadzie przepisów art. 10 oraz 102 i 103 ustawy z dn. 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, poz. 294 Dz. Ust., przewidziane w art. 2 ustawy z dn. 20 marca 1931 r. o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich, poz. 172 Dz. Ust., granice dla określenia sumy tego podatku odnoszą się do zmienionego obszaru gminnego, a nie do poszczególnych samodzielnych jednostek administracyjnych przed dokonaniem zmiany.

Jeżeliby w tej mierze mogły istnieć jeszcze jakieś wątpliwości, to usuwa je przepis art. 104 ustawy z 1933 r., według którego „dotychczasowe przepisy, odnoszące się m. in. do ustroju gmin wiejskich oraz finansów, stosuje się do gmin wiejskich w rozumieniu ustawy z 1933 r.“.

W myśl powyższych rozważań przeto Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał skargę za nieuzasadnioną.

Nr 288. Przelew praw, nabytych przez zaofiarowanie na przetargu nieruchomości najwyższej ceny, nie jest jednoznaczny z przelewem prawa własności do nieruchomości, a przeto akt notarialny o przelewie takich praw nie podlega opłacie według art. 13 ust. o tymcz. uregul. fin. kom. z 11 sierpnia 1923 r., poz. 335/1928 r. Dz. Ust.

(Wyrok N. T. A. z dnia 26 października 1936 r. L. rej. 4156/34).

Przy odbytych w Sądzie Grodzkim w Poznaniu w dniu 10 kwietnia 1931 r. przymusowym przetargu dóbr rycerskich Żydowo - Rostworowo, należących do Wiktora S., utrzymał się z gotówką ofertą 300.000 zł Stanisław Ł. z Posadowa. Termin do ogłoszenia uchwały przybicia targu Sąd wyznaczył na dzień 24 kwietnia 1931 r.

Ponieważ Stanisław Ł. aktem notarialnym z 23 kwietnia 1931 r. przejął prawo, nabyte przez zaofiarowanie najwyższej ceny, na firmę Spółka Rolnicza Sp. z ogr. odp. w Poznaniu, Sąd Grodzki w Poznaniu uchwałą z 24 kwietnia 1931 r. 2. k. 60/30 udzielił wspomnianej firmie przybicia targu co do nieruchomości, zapisanych w księdze wieczystejskiej Żydowo i Rostworowo pod warunkami w tej uchwale podanymi.

Nakazem płatniczym z 5 września 1933 r. wymierzył Wydział Powiatowy w Poznaniu Spółce Rolniczej Sp. z ogr. odp. w Żydowie opłatę komunalną od przejścia własności powyższych nieruchomości w kwocie 43.639 zł tj. 50% państwowej opłaty stemplowej, pobranej od nabycia nieruchomości tych drogą przetargu.

Po oddaleniu sprzeciwu przez Wydział Powiatowy, wniosła wspomniana Spółka skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, którą Sąd ten wyrokiem z 28 marca 1934 r. uwzględnił i zwolnił powódkę od wymierzonej jej komunalnej opłaty.

W uzasadnieniu tego wyroku Sąd stwierdził, że Stanisław Ł. aktem



notarialnym z dnia 23 kwietnia 1931 r. przelał tylko prawo, nabyte przez zaofiarowanie najwyższej ceny, na firmę Spółka Rolnicza, co oczywiście nie jest jednoznaczne z odstąpieniem swego prawa do nieruchomości, że wymieniony w chwili zdziałania aktu tego żadnych praw do nieruchomości Żydowo i Rostworowo nie posiadał, a prawo własności tych nieruchomości przeszło na Spółkę Rolniczą dopiero na skutek wyż. powołanej uchwały Sądu Grodzkiego, którą dokonano przybicia przetargu.

Ponieważ według art. 13 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r., o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych w brzmieniu, zmienionym art. 3 punkt 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. Dz. Ust. poz. 335, opłata komunalna może być pobierana tylko od pism, stwierdzających umowę o przeniesienie własności nieruchomości, a wspomniany akt notarialny z 23 kwietnia 1931 r. nie może być uznany za pismo, stwierdzające umowę o przeniesienie własności nieruchomości, Sąd przyszedł do przekonania, że wymiar spornej opłaty jest prawnie nieuzasadniony.

Na wyrok powyższy wniósł pozwany Wydział Powiatowy rewizję do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył co następuje:

Pozwany wywodzi, że zapatrywanie Sądu a quo, jakoby umową z 23 kwietnia 1931 r. nie odstąpiono praw do nieruchomości Żydowo i Rostworowo, jest mylne, gdyż umowa ta stanowi odpłatne przeniesienie własności tych nieruchomości i na jej podstawie przeszły na Spółkę Rolniczą w Żydowie wszelkie prawa Stanisława Ł. do wspomnianych nieruchomości oraz zapisane na tych nieruchomościach ciężary, czego dowodem ma być cytowana już wyżej uchwała Sądu Grodzkiego w Poznaniu z 24 kwietnia 1931 r.

Wywody te nie są trafne.

Przez samo bowiem złożenie przy przetargu najwyższej oferty nie nabywa się jeszcze prawa własności do obiektu, będącego przedmiotem przetargu, a prawo własności przechodzi dopiero przez przybicie targu. Aktem notarialnym z 23 kwietnia 1931 r. nie mógł więc Stanisław Ł. przelać prawa własności nieruchomości Żydowa i Rostworowa na powódkę, gdyż prawa tego sam nie posiadał ani wówczas, ani nigdy w ogóle, prawo własności powyższych nieruchomości przeszło bowiem z chwilą przybicia targu, tj. w dniu 24 kwietnia 1931 r. bezpośrednio z poprzedniego właściciela Wiktora S. na powodową Spółkę. Akt z 23 kwietnia 1931 r. przedstawia się zatem jedynie, jako cesja na rzecz powodowej spółki tych uprawnień Ł., które mu w postępowaniu przetargowym przysługiwały na mocy złożonej przez niego najwyższej oferty.

Wobec powyższych wywodów upada też twierdzenie pisma rewizyjnego, jakoby samo zdziałanie w dniu 23 kwietnia 1931 r. wspomnianej umowy świadczyć miało o tym, że Ł. posiadał prawo rozporządzania w mowie będącymi nieruchomościami od chwili ofiarowania za nie najwyższej ceny tj. od dnia 10 kwietnia 1931 r. Pozwany nie wskazuje zresztą żadnych argumentów prawnych na poparcie tego swego twierdzenia.

Słusznie przeto Sąd a quo uznał, że wspomniany akt notarialny nie może być uważany za pismo, stwierdzające umowę o przeniesienie własności nieruchomości w rozumieniu art. 13 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (poz. 885 Dz. Ust. z r. 1932).

Z tych powodów należało rewizję oddalić, jako nieuzasadnioną.

Nr 289. Opłatom kanałowym i za czyszczenie jezdni w m. Lwowie nie służy pierwszeństwo zaspokojenia z ceny kupna, uzyskanej za zlicytowaną nieruchomość.

(Orzeczenie S. N. z dn. 30 października 1936 r. C. II. — 1365/36).

Sąd Najwyższy, uwzględniając rekurs rewizyjny wierzycielki, zmienił ustęp 1 zaskarżonej uchwały Sądu Okręgowego we Lwowie z dn. 6 lutego 1936 r. w ten sposób, że się przy rozdziale ceny licytacyjnej pomija zgłoszoną wierzycielności Zarządu miejskiego we Lwowie z tytułu zaległości w opłatach kanałowych i za czyszczenie jezdni...

Sąd rekursowy odmiennie od sądu I instancji przyznał wyż. wspomnianej wierzycielności ze szkoda rekurentki pierwszeństwo uprzywilejowane w zaspokojeniu z masy działowej nieruchomości, opierając się na § 216 l. 2 ord. egz., art. 59, 27 i 55 ustawy o tymcz. ureg. fin. kom. z 11 sierpnia 1923 r., poz. 747 Dz. Ust. Rekurentka słusznie zarzuca zaskarżonej uchwale sądu rekursowego mylną ocenę prawną.

§ 216 l. 2 ord. egz. nie przyznaje ustawowego prawa zastawu na nieruchomościach albo pierwszeństwa w zaspokojeniu wszystkim daninom publicznym, lecz tylko takim, którym istniejące ustawy taki przywilej przyznają.

Nie ma żadnej ustawy, która by opłatom kanałowym i za czyszczenie jezdni zarządom miejskim taki przywilej przyznawała.

Powołany przez sąd rekursowy art. 59 ustawy, poz. 747/23 Dz. Ust., stanowi wyraźnie, że przepisy o poborze podatków (opłat) państwowych, a w szczególności także przepisy o prawie pierwszeństwa zastawnego na nieruchomościach stosuje się odpowiednio do „poboru *dotatków* do tych podatków (opłat) na rzecz związków komunalnych“.

Sąd rekursowy mylnie przytacza treść tego artykułu, gdyż tekst ustawy nie zawiera słów „oraz opłatom“, lecz słowo „(opłat)“ w nawiasie jest umieszczone, ani też wzmianki o związkach komunalnych.

Przez ten sprzeczny z tekstem dodatek nadał sąd rekursowy niewłaściwe znaczenie art. 59. Przy autentycznym tekście tego artykułu dodatki dotyczą tak podatków, jak i opłat państwowych, a sąd rekursowy przez umieszczenie słów „oraz opłatom“ ogranicza te dodatki tylko do podatków państwowych a wyodrębnia niewłaściwie opłaty jako samoistne świadczenie na rzecz związków komunalnych.

Gdy zaś opłaty kanałowe i za czyszczenie jezdni nie są dodatkiem do podatków ani do opłat państwowych, nie przysługuje tym świadczeniom omawiany przywilej ustawy.

Powołane przez sąd rekursowy art. 27 i 55 omawianej ustawy traktują o wymierzeniu i ściąganiu opłat, nie mają więc nic wspólnego z kwestią samego przywileju.

Zresztą różnica między dodatkami do państwowych podatków (opłat) a opłatami samoistnymi, wymierzanymi w myśl art. 27, uwydatniona jest wyraźnie w art. 43, według którego wymiar i pobór samoistnych podatków komunalnych skutecznia zarząd związku komunalnego, zaś wymiar i pobór dodatków komunalnych do podatków (opłat) państwowych skutecznia władza, powołano do wymiaru i poboru samych podatków. Te właśnie dodatki do podatków państwowych wymierzane i pobierane przez organa skarbowe Państwa, a następnie dopiero po myśli art. 58 wypłacane związkom komunalnym, mają pierwszeństwo hipoteczne, o którym jest mowa w art. 59.

W końcu zaznacza się, że jak każdy przywilej jest wyjątkiem z reguły, tak i obecnie omawiany, dlatego tak ten ostatni przepis jak i przepis § 216 l. 2 ord. egz. musi być raczej ścieśniająco interpretowany. Wobec tego sam pogląd na charakter publiczno - prawny opłaty nie może w żadnym razie wystarczyć do użyczenia takiej opłaty przywileju w zaspokojeniu się z hipoteki nieruchomości, tym bardziej, że przez taką rozciągłą interpelację zachwiałoby się podstawy bezpieczeństwa kredytu dla braku ujawnienia w hipotece ciężarów, nawet przy pomocy ustaw nie dających się stwierdzić.

290. Z samej istoty opłat za korzystanie z gminnych urządzeń kanalizacyjnych w myśl art. 410 p. 9 rozporządzenia



Prezydenta R. P. z dn. 16 lutego 1928 o prawie budowlanym Dz. U. poz. 202 wynika, że nie mogą one być pobierane w dowolnej wysokości.

(Wyrok N. T. A. z dnia 4 listopada 1936 r. L. Rej. 4595/35).

Maurycy M., właściciel realności we Lwowie, zarzuca w skardze kasacyjnej zaskarżonemu orzeczeniu Lwowskiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 12 kwietnia 1935 SF. 10/d-567:

1. nietrafność zapatrywania, że rozporządzenie Prezydenta R. P. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli z dn. 16 lutego 1928 nie ogranicza wysokości i sposobu poboru opłat kanałowych ani nie uzależnia ich wysokości od kosztów połączonych z utrzymaniem kanałów,

2. pominięciu zarzutu odwołania o braku podstawy prawnej do poboru nałożonej opłaty kanałowej.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozważył najpierw najdalej idący zarzut skargi o nielegalności zaskarżonego orzeczenia z powodu wykroczenia art. 410 p. 9 prawa budowlanego poza konstytucyjne, względnie ustawowe upoważnienie Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy.

W tym względzie skarga twierdzi, że opłaty kanałowe, oparte na zarządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 kwietnia 1934 roku w sprawie przepisów miejscowych o usuwaniu nieczystości i wód opadłych dla m. Lwowa, ogłoszonym w Lwowskim Dzienniku Wojewódzkim Nr 8, poz. 42, stanowią nowy ciężar daninowy, do którego nałożenia ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. Dz. Ust. poz. 443 nie upoważniła Prezydenta Rzeczypospolitej.

Zapatrywanie powyższe Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał za chybione.

Wymienione zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych opiera się na art. 408 p. 12 i p. 14, dalej na art. 410 p. 9 i 12 oraz na art. 415 p. a) rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli Dz. Ust. poz. 202, a to rozporządzenie wydano na podstawie art. 44 ust. 6 konstytucji z 17 marca 1921 r. Dz. U. poz. 267 oraz ustawy z 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy Dz. Ust. poz. 443. Ustawa ta wyłącza wprawdzie z pełnomocnictwa m. in. sprawy nakładania nowych podatków i opłat publicznych (art. 2), lecz opłaty kanałowe, o które chodzi, nie są opłatami nowymi, jak twierdzi skarżący, gdyż już przed wydaniem wymienionego rozporządzenia istniał tytuł ustawowy do ich pobierania z mocy art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych Dz. Ust. poz. 747. Według tego przepisu mianowicie winny związki komunalne pobierać opłaty za używanie komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego, a w myśl dotychczasowego orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego urzędzenia wodociągowe i kanałowe, utrzymywane przez związki samorządowe są właśnie takimi zakładami: np. wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 8 marca 1934 r. L. Rej. 4831, dotyczący poboru opłat za używanie miejskich kanałów w mieście Białymstoku. (Zapatrywaniu powyższemu dał zresztą Najwyższy Trybunał Administracyjny także wyraz w wyroku z dnia 24 czerwca 1936 r. L. Rej. 3662/35 r)...

W związku z drugim zarzutem kasacyjnym Najwyższy Trybunał Administracyjny stwierdził z odwołania, że skarżący, kwestionując wysokość nałożonej na niego opłaty, oparł się na 2 przepisach rozporządzenia wykonawczego do ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 23 listopada 1932 r. Dz. U. poz. 937, a mianowicie na §§ 108 i 110, z których pierwszy wiąże się z art. 28 ustawy i określa pojęcie przedsiębiorstwa

oraz daje wytyczne dla ich gospodarki finansowej, drugi zaś wiąże się z art. 27 ustawy i podaje znamiona, według których należy ustalać wysokość opłat za używanie komunalnych urządzeń i zakładów użyteczności publicznej. Ponad to przytoczył skarżący cyfrowe dane z budżetu gminy miasta Lwowa o rodzaju i wysokości wydatków i przychodów w dziale asenizacji i kanalizacji, i doszedł do wniosku, że nałożone opłaty pod względem wysokości obrażają właśnie przytoczone przepisy, gdyż nawet w przewidzianych przychodach i rozchodach dają już nadwyżkę przychodów, równającą się sumie preliminowanych wydatków, że zatem zakłady kanalizacyjne, mimo swego charakteru użyteczności publicznej, są prowadzone na zasadach przedsiębiorstw komunalnych, na zysk obliczonych.

Władza pozwana zaskarżone orzeczenie oparła na przepisach art. 408 p. 12 i p. 14 oraz art. 410 p. 9 i 12 tudzież art. 415 p. a) rozporządzenia Prezydenta R. P. o prawie budowlanym i uznała zarzuty odwołania za chybione, ponieważ przepisy te nie zawierają ograniczeń co do wysokości opłat kanałowych.

Otóż zupełnie trafnie przeciwstawia się skarżący zasadności tego poglądu władzy pozwanej.

Ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych przewiduje w części drugiej A. opłaty i B. specjalnie dopłaty, pobierane przez związki komunalne m. in. za używanie komunalnych urządzeń i zakładów dobra publicznego (art. 27) oraz za usługi przedsiębiorstw komunalnych (art. 28), tudzież na pokrycie kosztów założenia i utrzymania urządzeń i zakładów dobra publicznego oraz przedsiębiorstw komunikacyjnych, posługujących się własną specjalną nawierzchnią. Tylko pierwsze z tych opłat są obowiązkowe. O charakterze komunalnych urządzeń kanalizacyjnych w ramach powyższych przepisów Najwyższy Trybunał Administracyjny wypowiedział się już w kilku wyrokach m. in. z dn. 10 stycznia 1934 r. L. Rej. 3745/32 w sprawie dopłat na pokrycie kosztów budowy wodociągów i kanałów w mieście Częstochowie i w powołanym tam wyroku z dn. 30 grudnia 1929 r. L. Rej. 14951/27 w sprawie ze skargi gminy miasta Poznania Najwyższy Trybunał Administracyjny orzekł i uzasadnił, że urządzenia kanalizacyjne, z uwagi na to, że w pierwszej linii służą interesowi publicznemu, podpadają pod pojęcie urządzeń dobra publicznego w rozumieniu art. 27, 29 i 31 ustawy.

Z tą wykładnią nie są sprzeczne postanowienia § 108 rozporządzenia wykonawczego, o ile, różniczkując między przedsiębiorstwami o charakterze czysto przemysłowym i handlowym, a przedsiębiorstwami „o charakterze zakładów użyteczności publicznej“, do tej ostatniej kategorii zalicza przykładowo zakłady wodociągowe. Z uwagi na analogiczny charakter należą do tej kategorii także niewymienione w tym paragrafie urządzenia kanalizacyjne. Punkt ciężkości przy tej kategoryzacji spoczywa według wyraźnej osnowy tego przepisu na tym, jaki pierwiastek gospodarzo - celowy wysuwa się na pierwszy plan. Otóż przedsiębiorstwa o charakterze zakładów użyteczności publicznej nie mają być prowadzone na zasadach zysku handlowego i nie mają być traktowane, jako źródła dochodowe samorządu.

W świetle zatem tych przepisów upada założenie prawne zaskarżonego orzeczenia, że gmina może pobierać opłaty bez ograniczenia. Ograniczenia te bowiem wynikają przede wszystkim z § 108 powołanego rozporządzenia.

Rozporządzenie zaś Prezydenta R. P. o prawie budowlanym nie zmieniło w niczym charakteru opłat za korzystanie z urządzeń kanalizacyjnych. Z samej istoty takich opłat już wynika, że stanowią one jedynie słuszne obciążenie szczególnie tych podmiotów, które z takich urządzeń korzystają, lub też, gdy istnieje przymus korzystania, z tych urządzeń korzystać muszą. Skoro są to opłaty za korzystanie z urządzeń, to ich wysokość sama przez się ma zakresloną granicę górną, którą stanowi suma kosztów utrzymania tychże urządzeń łącznie z oprocentowaniem kapitału zakładowego i stosunkowym odpisaniem za zużycie. Opłaty bowiem za korzystanie



z gminnych urzędzeń dobra publicznego nie mogą mieć cech podatków. Jeśli istnieje przymus korzystania z urzędzeń kanalizacyjnych gminnych, to z reguły prowadzenie takich urzędzeń na zasadach kalkulacji zyskowej jest wykluczone, czemu oczywiście nie uchybia osiągnięcie pewnych rocznych nadwyżek eksploatacyjnych.

Wyszedszy z powyżej ustalonych przesłanek, Najwyższy Trybunał Administracyjny nie uznał za merytoryczne rozprawienie się z zarzutami odwołania powołanie się na ogólnikowe przepisy prawa budowlanego i wydanych na podstawie art. 415 tegoż przepisów miejscowych. Zawarta bowiem w rozdziale III tych przepisów miejscowych z dn. 26 kwietnia 1934 r. taryfa opłat nie stanowi samoistnego prawa, lecz postanowienia jej muszą być zgodne z wolą ustawy oraz wydanych rozporządzeń wykonawczych.

W myśl zatem powyższych rozważań Najwyższy Trybunał Administracyjny uznał zaskarżone orzeczenie w tym punkcie za wadliwe ze szkodą dla skarżącego i orzekł przeto jego uchylenie.

Nr 291. Statut podatkowy związku samorządowego, nie ogłoszony w sposób, uchwalony przez organ stanowiący, nie ma mocy obowiązującej.

(Wyroki N. T. A. z dnia 15 listopada 1936 r. L. rej. 9754/33 i 9755/33).

Nakazami płatniczymi z 8 marca 1932 r. Nr 1995 i 1996 Wydział Powiatowy w Warszawie wymierzył Leopoldowi K. i tow. komunalny podatek inwestycyjny w wysokości 50% opłat od zmiany własności, pobranych na rzecz Warszawskiego Powiatowego Związku Samorządowego przy aktach kupna sprzedaży, sporządzonych przez notariusza Siennickiego w dniu 5 stycznia 1932 r. za Nr 55 i 56.

Odwołań od tych wymiarów nie uwzględnił Wojewoda Warszawski orzeczeniami z 4 października 1933 r. Nr SF. I-41-10 i 30 września 1933 r. Nr SF. I-41-9.

Orzeczenia te są przedmiotem skarg do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, w których skarżący m. in. zarzucają, że statut o podatku inwestycyjnym, uchwalony przez Sejmik Warszawski, w dniu 7 marca 1931 r. nie wszedł w życie wobec nieogłoszenia go w czasopiśmie „Samorząd“ wbrew postanowieniu § 7 tego statutu...

Rozpatrując skargi na powyższe orzeczenia, Trybunał Administracyjny rozważył, co następuje:

W odpowiedzi na skargi władza pozwana przyznaje, że statut o porborze podatku inwestycyjnego nie został ogłoszony w czasopiśmie „Samorząd“, jak tego wymagał § 7 statutu, sądzi jednak, iż odnośny zarzut nie jest istotny, albowiem statut przed zatwierdzeniem był podany do publicznej wiadomości wraz z projektem budżetu przez wywieszenie w ciągu 7 dni w lokalu Wydziału Powiatowego w Warszawie. Stanowisko władzy pozwanej jest jednak błędne. Według art. 47 z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, poz. 747 Dz. Ust., uchwały związków komunalnych w przedmiocie pobierania samoistnych podatków i opłat winny być podane do wiadomości publicznej w sposób w danej miejscowości przyjęty. Przepis ten, dający możliwość płatnikom sprawdzenia zgodności wymiaru z odpowiednią uchwałą podatkową (statutem) i stanowiący gwarancję prawidłowości wymiaru, wiąże się ściśle z istota uchwały i odpowiada ogólnym zasadom legislacji, według których tylko przepis należy ogłoszony ma moc obowiązującą. Oczywiście, jeśli uchwała wymaga zatwierdzenia władz nadzorczych, to podlega ona ogłoszeniu po zatwierdzeniu jej i w treści ostatecznie ustalonej. Podanie więc do wiadomości publicznej statutu przed jego zatwierdzeniem, łącznie z budżetem, i w innej formie, niż to uchwalił Sejmik, nie odpowiada wymaganiom ani art. 47 ustawy, ani § 130 rozporządzenia wykonaw-

czego Ministra Spraw Wewnętrznych z 23 listopada 1932 r., poz. 937 Dz. Ust., według którego w ogłoszeniach uchwał o poborze danin komunalnych winna być wskazana data i liczba decyzji władzy nadzorczej o zatwierdzeniu tych uchwał.

Gdy więc w konkretnym przypadku Sejmik Warszawski, jako organ uchwałodawczy, zgodnie z art. 47 ustawy uchwalił, by statut podany był do publicznej wiadomości przez ogłoszenie go w czasopiśmie „Samorząd“, to bez wykonania tego przepisu statut nie mógł nabrać mocy obowiązującej i nie mógł przeto służyć za podstawę prawną do wymiaru spornej daniny.

W myśl powyższych wywodów Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżone orzeczenie, jako niezgodne z prawem.

Nr 292. 1. Przepis ustępu ostatniego art. 9 ustawy z 14 kwietnia 1924 o tymcz. ureg. fin. kom. w Województwie Śląskim, poz. 30/26 Dz. Ust. Śl., stanowi normę ogólną, a przepis ust. 1 art. 5 tej ustawy stanowi, o ile chodzi o węgiel, wyjątek od tej normy ogólnej.

2. Przepis ust. 1 § 37 a niemieckiej ustawy o opodatkowaniu węgla, podanej w załączniku do rozp. Rady Ministrów z 30 października 1922, poz. 909 Dz. Ust., uchylony został z dniem 26 września 1923 przez art. 76 ustawy z 11 sierpnia 1923 o tymcz. ureg. fin. kom., poz. 747/23 Dz. Ust.

3. Ustawy śląskie, ogłoszone w Dzienniku Ustaw Śląskich zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 października 1922 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Śląskich (poz. 109 Dz. Ust. Śl.) są należycie ogłoszone w rozumieniu art. 81 Konstytucji marcowej, względnie art. 64 Konstytucji kwietniowej.

(Wyrok N. T. A. z dnia 20 listopada 1936 r. L. Rej. 605/28. Tezy).

Firma Śląskie Kopalnie i Cynkownie S. A. w Katowicach złożyła w dniu 29 listopada 1927 r. w Kasie Skarbowej w Świętochłowicach pisemne zgłoszenie samoistnego podatku komunalnego od węgla za miesiąc październik 1927 r. od swej kopalni Matylda - Pole Wschodnie, wpłacając równocześnie ten podatek w sumie 4576,04 zł. Po dokonaniu wpłaty podatku Firma wniosła do Urzędu Skarbowego Akcyz i Monopolów w Mysłowicach podanie, prosząc o nadesłanie jej wymiaru zgłoszonego podatku komunalnego od węgla, a to w celu wniesienia rekursu przeciw wymiarowi. Załatwiając podanie, U. S. A. M. rezolucją z 6 grudnia 1927 r. zawiadomił firmę, że w myśl przepisów ustawy o tymcz. ureg. fin. kom. płatnik obowiązany jest do przedłożenia przepisanych zgłoszeń i do obliczenia podatku, oraz stwierdził, że wymieniony podatek w sumie 4576,04 zł zarachowany został w Kasie Skarbowej w Świętochłowicach dnia 29 listopada 1927 r. pod poz. 2605 Dz. przych. Rezolucję Urzędu z 6 grudnia 1927 r. potraktowała firma jako wymiar podatku i wniosła przeciw niemu sprzeciw, który wpłynął do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego (Wydział Skarbowy) dnia 13 grudnia 1927 r. Sprzeciwu tego nie uwzględniła władza odwoławcza orzeczeniem z 9 listopada 1927 L. IV. 10733/27. Na to ostatnie orzeczenie wniesiona została skarga do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który rozważył, co następuje:

Skarga twierdzi, że sporny podatek, którego pobór opiera się na przepisie art. 5 ustawy z 14 kwietnia 1924 r. o tymcz. ureg. fin. kom. w Województwie Śląskim, poz. 30/26 Dz. Ust. Śl., pobrany został niesłusznie, gdyż wymieniony przepis pozostaje, jak się skarga wyraża, w niezrozu-



miałej sprzeczności z ustępem 1 art. 9 tejże ustawy. Otóż ust. 1 cyt. art. 5 głosi, że na rzecz związków komunalnych pobiera się podatek od kopalni, a mianowicie od cynku, węgla i ołowiu, ust. 1 art. 9 zaś głosi, że do wszystkich państwowych podatków od spożycia, zużycia, względnie produkcji z wyjątkiem podatku od węgla, olejów mineralnych, soli i cukru, oraz od opłat patentowych, i łącznie z tymi podatkami pobierany będzie dodatek na rzecz związków komunalnych. Zarzuconą sprzeczność skarga upatruje w tym, że przepis drugi zakazuje obciążenia węgla jakimikolwiek podatkami komunalnymi, podczas gdy przepis pierwszy reguluje właśnie sposób tego obciążenia. Twierdzenie skargi odnośnie ust. 1 art. 9 nie pokrywa się atoli z jego treścią. Staje się ono zrozumiałe dopiero, jeśli się weźmie pod uwagę treść ustępu ostatniego art. 9, który głosi, że przedmioty, podlegające państwowym podatkom od spożycia, zużycia względnie produkcji, nie mogą być obciążane innymi podatkami komunalnymi. Na tle tego przepisu twierdzenie skargi jest też w pewnej mierze uzasadnione, gdyż istotnie art. 5 ustawy czyni to, czego zakazuje ustęp ostatni art. 9 tejże ustawy. Skarga nie zarzuca wyraźnie nieważności żadnego z wymienionych przepisów, zarzut taki da się jednak wysnuć z treści skargi, odnośnie do art. 5, gdyż skarga uważa pobór podatku na podstawie tego przepisu za niesłuszny. Omieszkała jednak skarga uzasadnić, dlaczego istniejąca — według jej twierdzenia — pomiędzy przepisami sprzeczność ma pociągnąć za sobą nieważność jednego z nich, i to właśnie nieważność art. 5.

Niezależnie od tego trzeba zaznaczyć, że analiza ustawy nie potwierdza wniosku skargi. Mianowicie już pobieżny przegląd ustawy śląskiej wskazuje, że recypowała ona przepisy państwowej ustawy o finansach komunalnych z nieznacznymi, przeważnie do stanu prawnego w województwie śląskim dostosowanymi, zmianami. Tak też ma się rzecz z art. 5 ustawy, przy którym co prawda zmiana idzie nieco dalej i obejmuje również nazwę podatku, zresztą bardziej może odpowiadającą jego istocie. Odchylenie to nie wpływa atoli wcale na stosunek przepisu art. 5 do przepisu art. 9 ustawy, można je więc pominąć i rozpatrywać sporne zagadnienie tak, jak gdyby te przepisy w ustawie śląskiej i ustawie państwowej były identyczne. Tym samym wnioski o tym fragmencie ustawy państwowej będą decydujące dla ustawy śląskiej. Otóż projekt rządowy ustawy państwowej nie zawiera przepisu, odpowiadającego obecnemu art. 5 tejże ustawy. Treść więc przepisu odnoszącego się do konsumpcyjnych podatków komunalnych (obecny art. 10 ustawy państwowej a 9 ustawy śląskiej) nie nasuwa wątpliwości i zasadza się na tym, że komunalne podatki od przedmiotów podlegających państwowemu podatkowi od spożycia, zużycia i produkcji mają być pobierane jedynie w formie dodatków do podatków państwowych. Potwierdzają to motywy do rządowego projektu ustawy państwowej (druk Sejmu nr 474/23). Sejm zasady te przyjął, nie zmieniając odnośnego przepisu projektu rządowego, lecz równocześnie postanowił wprowadzić nowy podatek (art. 5 ustawy), nazwany podatkiem od kopalni, motywując to tym, iż niewprowadzenie tego podatku w odnośnych związkach komunalnych jest jednym z głównych powodów zaniedbania, w jakim znajdują się zagłębia naftowe, węglowe i solne w Polsce (druk Sejmu Nr 674/23). Dowodzi to dostatecznie jasno, że w ustawie państwowej nie ma tego rodzaju sprzeczności, któraby czyniła, już nie mówiąc o koniecznej, nawet potrzebną tego rodzaju interpretację, że art. 5 ustawy państwowej nie obowiązuje. Przepis ten przedstawia się na tle przedstawionej historii jego powstania jako wyjątek od ogólnej reguły wypowiedzianej w ustępie ostatnim art. 10 ustawy państwowej i tym sposobem raczej silnie akcentuje wolę ustawodawcy w kierunku wprowadzenia komunalnego podatku od węgla, o który tu chodzi. To samo odnosi się do art. 5 ustawy śląskiej, ile że podniesiona przez skargę okoliczność (zresztą w innym związku), że samoistny śląski podatek komunalny od węgla pobierany jest na tej samej podstawie, co podatek

państwowy, nie uzasadnia zaistnienia różnicy między podatkiem komunalnym ustawy śląskiej, a podatkiem komunalnym od węgla z ustawy państwowej.

Dalszy zarzut skargi opiera się na przepisie p. 4 ust. 2 art. 5 ustawy konstytucyjnej z 15 lipca 1920, zawierającej statut organiczny województwa śląskiego, poz. 497 Dz. Ust., który głosi, że do czasu wydania przewidzianych w ust. 1 art. 5 statutu ustaw skarbowych państwowej i śląskiej obowiązywać będą na obszarze Województwa Śląskiego te podatki i opłaty, które zostaną uregulowane jednolicie przez ustawy państwowe na całym terenie Rzeczypospolitej, a których moc rozciąga się także na Województwo Śląskie, oraz że w takim przypadku te jednolicie uregulowane podatki i opłaty wchodzi w miejsce podatków i opłat poprzednio obowiązujących. Skarga twierdzi, że z chwilą, gdy nastąpiło tego rodzaju ujednoczenie, Sejm Śląski nie ma już prawa legislatywy w sprawie odnośnego podatku, a twierdzeniu temu władza pozwana się nie przeciwstawia. O ile zaś chodzi o państwowy podatek od węgla, to skarga twierdzi, że w dniu 1 stycznia 1924 r. kwestia tego podatku była uregulowana jednolicie na obszarze całego państwa wskutek rozciągnięcia na obszar państwa niemieckiej ustawy o opodatkowaniu węgla. Skarga ma jednak na myśli nie całą ustawę niemiecką o opodatkowaniu węgla z 8 kwietnia 1917 Dz. Ust. Rz. str. 340 i ustawę z 20 kwietnia 1922 Dz. Ust. Rz. str. 378, których moc obowiązująca rozciągnięta została na „cały obszar“ Rzeczypospolitej rozporządzeniem Rady Ministrów z 30 października 1922 w sprawie ujednostajnienia opodatkowania na obszarze Rzeczypospolitej, poz. 909 Dz. Ust., lecz tylko § 37a, który w ustępie pierwszym stanowił, że kraje i gminy (związki gmin) nie mogą nakładać podatku na produkty kopalń węglowych, na kopalnie węgla i ich dochód ani na prawo własności na kopalniach węgla. W myśl § 5 rozporządzenia z 30 października 1922, poz. 909 Dz. Ust., cyt. § 37 a niemieckiej ustawy miał wejść w życie **W o j e w ó d z t w e m ś l ą s k i m** z dniem 1 stycznia 1924. Jeśliby więc uznać, że rozporządzenie z 30 października 1922 rozciągnęło moc obowiązującą ustaw niemieckich o opodatkowaniu węgla także na cieszyńską część Województwa Śląskiego, to przepis cyt. § 37 a obowiązywałby tam z dniem wejścia w życie rozporządzenia z 30 października 1922, to jest z dniem 1 listopada 1922. Aczkolwiek jednak rozporządzenie to mówi w § 1 o rozciągnięciu mocy obowiązującej ustaw niemieckich na cały obszar Rzeczypospolitej, to niewątpliwie nie miało ono na myśli cieszyńskiej części Województwa Śląskiego. Pomijając bowiem nawet wzgląd, że w takim przypadku nie była by rozumiała śląska ustawa z 21 listopada 1922, poz. 122 Dz. Ust. Śl., zmieniająca niemiecką ustawę o opodatkowaniu węgla, a nie wspominająca wcale o rozporządzeniu z 30 października 1922, czyli nie odnosząca się do cieszyńskiej części Województwa Śląskiego, wskazują na to inne jeszcze momenty. W szczególności rozporządzenie z 26 kwietnia 1923 w poz. 331 Dz. Ust. dotyczy również ujednostajnienia opodatkowania węgla na obszarze Rzeczypospolitej, a byłoby przecie rzeczą zbyteczną wydawać drugie rozporządzenie w tej samej materii. Zresztą dopiero to ostatnie rozporządzenie powołuje się jako na swoją podstawę prawną również na ustawę z 16 marca 1923, poz. 183 Dz. Ust., która w art. 3 upoważnia Radę Ministrów do uzgodnienia **o b o w i ą z u j ą c y c h d o t y c z a s n a o b s z a r z e W o j e w ó d z t w a ś l ą s k i e g o** ustaw i rozporządzeń, regulujących podatki od spożycia, zużycia względnie produkcji z takimiż ustawami na pozostałym obszarze Rzeczypospolitej. Wreszcie rozporządzenie z 26 kwietnia 1923 zawiera w § 2 postanowienie regulujące kompetencje wymienionych w ustawie o opodatkowaniu węgla władz niemieckich w sposób identyczny, jak to czyni § 2 rozporządzenia z 30 października 1922, co przecie byłoby zbyteczne, gdyby to ostatnie rozporządzenie miało się odnosić również do Województwa Śląskiego. Wszystko to prowadzi do wniosku, że, o ile chodzi o cieszyńską część



Województwa Śląskiego, to nie możnaby zasadnie twierdzić, iż rozporządzeniem Rady Ministrów z 30 października 1922, poz. 909 Dz. Ust. została tam rozciągnięta moc obowiązująca wymienionych ustaw niemieckich o opodatkowaniu węgla. Ponieważ zaś nie stało się to także w sposób wyraźny rozporządzeniem z 26 kwietnia 1923, poz. 331 Dz. Ust., gdyż § 1 tego rozporządzenia dotyczy uchylecia pewnych postanowień § 38 niemieckiej ustawy o podatku od węgla obowiązującej „na obszarze Województwa Śląskiego“, a nie mówi o rozciągnięciu na to województwo mocy obowiązującej wymienionych ustaw niemieckich, oraz ponieważ nie stało się to później ani z mocy ustawy, ani z mocy opartego na ustawie rozporządzenia Rady Ministrów, przeto już z tego powodu może być podana w wątpliwość słuszność twierdzenia skargi, że z dniem 1 stycznia 1924 kwestia poboru podatku od węgla była na całym obszarze Rzeczypospolitej uregulowana jednolicie. Władza pozwana nie podniosła atoli wątpliwości w opisanym kierunku ani w odpowiedzi na skargę ani na rozprawie przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym, wysunęła natomiast tezę, że omawiany § 37 a niemieckiej ustawy stracił moc obowiązującą, o ile chodzi o obszar Rzeczypospolitej poza Województwem Śląskim z dniem 26 września 1923, tj. z dniem wejścia w życie ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, poz. 747/23 Dz. Ust. Otóż według art. 76 tej ustawy tracą moc obowiązującą przepisy ustaw sprzeczne z ustawą o f. k. Porównanie art. 5 ustawy f. k. z § 37a niemieckiej ustawy o opodatkowaniu węgla wskazuje wbrew twierdzeniu skargi, że przepisy te dotyczą tej samej kwestii oraz że są ze sobą sprzeczne. Sprzeczność tę przyznaje zresztą skarga — co prawda w innym związku — w odniesieniu do śląskiej ustawy f. k. Skoro jednak w płaszczyźnie sporu treść art. 5 ustawy śląskiej nie różni się od treści art. 5 ustawy państwowej, przeto przyznanie skargi zwraca się przeciwko niej także w zakresie ustawy państwowej. Nie może poprawić sytuacji skarżącej okoliczność, że przepis cytowanego § 37a miał poza województwem śląskim obowiązywać dopiero od 1 stycznia 1924 r., a ustawa f. k. weszła w życie dnia 26 września 1923. Jeśli bowiem ustawa f. k. znosi przepisy z nią sprzeczne, a obowiązujące w chwili wejścia jej w życie, to a fortiori odnosi się to do przepisów w tym czasie opublikowanych z zawieszoną mocą obowiązującą, jak to słusznie podniósł na rozprawie przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym zastępca władzy pozwanej. Podniesiona zaś w skardze tymczasowość ustawy f. k. nic w tym nie zmienia, gdyż określenie przez prawodawcę danego aktu ustawodawczego jako tymczasowy jest tylko wyrazem zamiaru ponownego uregulowania ustawodawczego danej materii, ale nie osłabia przepisów aktu samego. W konkretnym zresztą przypadku, jak świadczy projekt rządowy ustawy (druk Sejmu Nr 474/23), tymczasowość ustawy nie była spowodowana jakimś prowizorium samych finansów związków samorządowych, lecz okolicznością, że nie było ustawy o jednolitej organizacji samorządu na całe państwo. Z powyższego wynika, że twierdzenie skargi, iż w dniu 1 stycznia 1924 kwestia uprawnień gmin do obciążenia węgla podatkiem komunalnym była jednolicie normowana na całym obszarze Rzeczypospolitej, jest błędne. Nie może więc być uznany za trafny zarzut obrazu p. 4 ust. 2 art. 5 statutu jako oparty na tej mylnej przesłance.

Nie można natomiast odmówić słuszności twierdzeniu skargi, jeśli z niego wynika, iż w czasie wydania śląskiej ustawy f. k. obowiązywał w górnośląskiej części Województwa Śląskiego cyt. § 37a niemieckiej ustawy o opodatkowaniu węgla. Słuszne jest też twierdzenie skargi, że przepis art. 5 śląskiej ustawy f. k. stoi w sprzeczności z wymienionym § 37a, trafnie wreszcie skarga wywodzi, zwalczając stanowisko władzy zajęte w zaskarżonym orzeczeniu, że Sejm Śląski nie miał prawa uchylić tego ostatniego przepisu czy też go zmienić na podstawie art. 5 statutu. Już jednak w odpowiedzi na skargę władza zmieniła swoje stanowisko, o ile chodzi o oparcie zaskarżonego orzeczenia na przepisie art. 5 statutu, dając wyraz pogładowi, że wchodzi tu w zastosowanie art. 6 statutu, za-

stępcą zaś władzy pozwanej na rozprawie przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym uznał stanowisko skargi za słuszne, o ile chodzi o kwestię zastosowania art. 5 statutu, lecz zwałczał je pod względem merytorycznym, opierając się na przepisie pkt. 2 art. 4 statutu, a tym samym wycofując się pod względem formalnym ze stanowiska, zajmowanego przez władzę pozwaną w zaskarżonym orzeczeniu. Zachodzi tu więc niewątpliwie wadliwość postępowania, polegająca na tym, że władza zacytowała w zaskarżonym orzeczeniu mylny przepis prawa, lecz wadliwość ta nie jest tego rodzaju, aby pociągała za sobą uchylenie zaskarżonego orzeczenia na zasadzie art. 84 p. 3 rozporządzenia o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, gdyż skarżąca firma odnośny zarzut merytorycznej natury w skardze do Najwyższego Trybunału Administracyjnego podniosła, a rozpatrzenie tego zarzutu na podstawie właściwego przepisu prawa jest rzeczą Trybunału w myśl zasady: iura novit curia. Rozpatrując zaś odnośny zarzut skargi pod względem merytorycznym, należy przede wszystkim stwierdzić, że, skoro art. 4 p. 2 statutu przekazuje Sejmowi Śląskiemu ustawodawstwo o samorządzie powiatowym i gminnym, to tym samym przekazuje mu ustawodawstwo w zakresie stworzenia dla tego samorządu źródeł dochodu, gdyż niepodobna sobie wyobrazić funkcjonowania samorządu bez możliwości pokrycia wynikających stąd potrzeb pieniężnych. Statut nie zakreślił granic tego upoważnienia Sejmu Śląskiego, zatem przyjąć trzeba, że sięga ono tak daleko, jak wymagają potrzeby administracji samorządowej w województwie, oczywiście pod warunkiem że to nie naruszy interesów podatkowych Skarbu Państwa. Trudno by było twierdzić, że zezwolenie gminom na obciążenie węgla samoistnym podatkiem komunalnym w tych granicach, jak to się stało na reszcie obszaru Państwa, przekracza te potrzeby. Wpływa stąd wniosek, że Sejm Śląski, uchwalając tego rodzaju przepis, działał w granicach statutu organicznego, że więc miał prawo uchylić w tym związku przepis cytowanego § 37a niemieckiej ustawy o opodatkowaniu węgla, a to tym więcej, że statut czyni w art. 6 właściwym ustawodawstwem Sejmu Śląskiego nawet w prawach nie zastrzeżonych dla ustawodawstwa Śląskiego wtedy, jeżeli Województwo Śląskie jest wyraźnie wyjęte spod zakresu działania ustawy państwowej, co w konkretnym przypadku na skutek przepisu art. 74 państwowej ustawy f. k. ma miejsce. Zresztą, Sejm Śląski, działając w granicach należącego do niego ustawodawstwa, szedł po linii zakreślonej przez ustawodawstwo państwowe. Trudno zaś przypuścić, żeby — abstrahując od kompetencji ustawodawczych, służących Sejmowi Śląskiemu, których respektowanie jest niewątpliwie w pierwszym rzędzie celem art. 74 państwowej ustawy f. k. — leżało w zamiarze ustawodawcy polskiego stwarzanie tego rodzaju sytuacji, aby w górnośląskiej części Województwa Śląskiego obowiązywał zakaz obciążania węgla podatkiem komunalnym, podczas gdy na obszarze Państwa poza Województwem Śląskim tego rodzaju podatek istnieje.

Wszystkie omówione wyżej zarzuty skargi stałyby się bezprzedmiotowe, gdyby trafny się okazał ostatni jej zarzut, streszczający się w tym, że nie ważna jest nie tylko ustawa z 14 kwietnia 1924 r., poz. 30/26 Dz. Ust. Śl., na której zaskarżone orzeczenie się opiera, ale w ogóle wszelkie wydane przez Sejm Śląski ustawy, jako ogłoszone w myśl ustawy z 20 października 1922 w sprawie wydawania dziennika ustaw Śląskich, poz. 109 Dz. Ust. Śl. w tymże dzienniku. Ogłoszenie to bowiem, zdaniem skargi, nie może być uznane za należyte w rozumieniu art. 81 Konstytucji z 17 marca 1921 r. Mianowicie skarga wywodzi, że ustawa w sprawie wydawania dziennika ustaw Śląskich stanowi w myśl art. 14 ustawy konstytucyjnej z 15 lipca 1920, poz. 497 Dz. Ust. część składową ustawy o wewnętrznym ustroju Województwa Śląskiego, oraz że jako taka powinna być w myśl art. 15 statutu podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej oraz opublikowana w Dzienniku R. P. i w Dzienniku Ustaw Śląskich, a nie jedynie w Dzienniku Ustaw Śląskich.



Przede wszystkim należy więc zbadać co oznacza użyte w art. 81 Konstytucji marcowej (art. 64 Konstytucji z 23 kwietnia 1935) wyrażenie, że sądy nie mają prawa badać ustaw należycie ogłoszonych. Bliższych wskazówek w tym względzie Konstytucja nie zawiera, gdyż ogranicza się w art. 44 do wzmianki, iż Prezydent R. P. zarządza ogłoszenie ustaw w Dzienniku Ustaw R. P., nawiązując przez to do instytucji, powołanej do życia ustawą z 31 lipca 1919 w sprawie wydawania Dziennika Ustaw R. P., poz. 400 Dz. Ust. Sędzia ma stwierdzić, czy ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw, i na tym się kończy jego rola, jako krytyka w stosunku do zagadnienia, czy ustawa została należycie ogłoszona. O ile chodzi o ustawodawstwo Sejmu Śląskiego, to statut organiczny wspomina w art. 15 o instytucji Dziennika Ustaw śl., lecz poza tym nie daje żadnych bliższych wskazówek co do zorganizowania tej instytucji, wobec czego ustawodawstwo śląskie ma w tym względzie swobodę. W myśl art. 23 statutu odnośna ustawa śląska nie może jednak wejść w kolizję z przepisami statutu. Możliwość zaś tej kolizji istnieje na tle jedyne go przepisu, dotyczącego tej kwestii, a mianowicie art. 14 statutu, który do materii, mającej wejść w skład przyszłej ustawy o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego, zalicza również określenie sposobu „uchwalania i ogłaszania ustaw śląskich“. Wobec tego sędzia, badając w myśl art. 81 Konstytucji kwestię, czy ustawa śląska ogłoszona w dzienniku ustaw śląskich ma być uznana za ogłoszoną należycie, musi równocześnie zbadać, czy ustawa normująca wydawanie Dziennika Ustaw Śląskich nie wchodzi w kolizję z art. 14 statutu.

Przy analizie tego ostatniego przepisu, jak w ogóle przy analizie przepisów statutu, nie podobna nie zwracać uwagi na okoliczności, wśród jakich państwowe władze ustawodawcze uchwałyły ustawę konstytucyjną dla Śląska. Mianowicie znane momenty natury politycznej nakazywały pośpiech w wydaniu ustawy, a pośpiech ten odbił się wysoce niekorzystnie nie tylko na stronie konstrukcyjnej ustawy, ale nawet na jej stronie redakcyjnej. Świadczy o tym choćby pobieżne przeglądnięcie statutu oraz fakt kilkakrotnego nowelizowania statutu zarówno przed wejściem jego w życie, jak i po tym terminie. Zwracano zresztą na to uwagę w literaturze (por. Jaworski: Konstytucja, str. 7) gdzie moment powyższy ujęty jest w zdaniu, iż ustawa nie jest przemyślana do końca. Stąd to przepisy statutu nie mogą być interpretowane przy wyłącznym zastosowaniu ścisłej reguły wykładni logicznej i gramatycznej, ale musi się przy tym zwracać uwagę przede wszystkim na zamierzenia ustawodawcy. Enuncjacje zaś zarówno członków Rządu jak i Sejmu z okazji uchwalenia ustawy z 15 lipca 1920 dowodzą, że nie było zamiarem ustawodawcy dawać Śląskowi ustawę konstytucyjną sensu stricto, tzn. ustawę ramową, której praktyczne skutki zawisłe być miały dopiero od wydawania ustawy o wewnętrznym ustroju województwa. Przeciwnie zarówno enuncjacje te jak i postanowienia statutu, zawarte w rozdziale IV (art. 24 i nast.), dowodzą, że zamiarem ustawodawcy polskiego było nie tylko dać Śląskowi szeroką autonomię, ale także stworzyć aparat administracyjny, zdalny do działania w ramach tej autonomii natychmiast po przyznaniu Polsce ziem śląskich. Pod tym więc kątem widzenia musi być rozpatrywane i sporne zagadnienie.

Mając to na uwadze, można by nie przywiązywać szczególnej wagi do przepisu art. 14 statutu, który mówi o jednej ustawie o wewnętrznym ustroju Województwa Śląskiego, czyli można by twierdzić, że materię, mającą w myśl statutu wejść w skład tej ustawy, nie muszą być zawarte w jednej ustawie, ale mogą być objęte kilkoma ustawami, i to nie tylko w tym sensie, że ustawy te, formalnie odrębne, będą wydane równocześnie, lecz także w tym znaczeniu, że ustawy te mogą być oddzielone od siebie czasowo. Taki właśnie pogląd zastępuje skarga. Nie można jednakowoż zapominać, że ustawa o wewnętrznym ustroju jest aktem politycznym wielkiej wagi, czego dostatecznym dowodem jest treść statutu, w stosunku do którego ustawa o wewnętrznym ustroju ma odegrać rolę

ustawy wykonawczej. Skoro zaś ustawa pierwotna ma tego rodzaju znaczenie, iż literatura wyraża się o niej (Jaworski, op. cit. str. 7), że zastosowana gdzie indziej, niż na Śląsku, doprowadziła by do rozluźnienia Państwa, i skoro ponad to postanowienia jej w wielu punktach są zbyt ogólnikowe, to tym większego znaczenia nabiera ustawa o wewnętrznym ustroju. Rozważanie zaś tego rodzaju ważkich ze stanowiska politycznego spraw wprowadza zawsze pewien niepokój w sferze prawnej danej części Państwa i w interesie tej części Państwa, jako też Państwa jako całości leży, aby rozstrzygnięcia w sprawie treści takiej ustawy nie rozkładać na poszczególne fazy, lecz aby ją załatwić jednym aktem. Jest to tym więcej wskazane, że przecie ustawa o wewnętrznym ustroju, aczkolwiek stanowi akt wykonawczy do statutu, może dotyczyć tylko kwestyj ustrojowych, pozostających ze swej istoty w pewnym związku, którego zachowaniu nie może sprzyjać rozbicie tej ustawy na poszczególne części. Nie sposób przypuścić, iżby autorowie statutu nie zdawali sobie z tego sprawy. Stąd to Trybunał przyjmuje wbrew mniemaniu skargi, że w zamiarze ustawodawcy leżało uregulowanie wszystkich kwestyj wchodzących w skład ustawy o wewnętrznym ustroju (art. 14 i 22 statutu) jednym aktem ustawodawczym, co oczywiście, samo przez się nie wyklucza ani późniejszego uzupełnienia takiego aktu, ani też jego zmiany. Przeciw wypowiedzianemu tu pogładowi świadczyć może okoliczność, że ustawa Sejmu Śląskiego z 7 maja 1931 w przedmiocie wyznaczenia sądu kompetentnego do rozstrzygnięcia o ważności wyborów przeprowadzonych do III Sejmu Śląskiego nosi podpis Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ogłoszona została zarówno w Dzienniku Ustaw R. P. (poz. 537/31), jako też w Dzienniku Ustaw Śląskich (poz. 17/31), wskutek czego, jako odpowiadająca wymogom formalnym, stawianym przez art. 15 statutu ustawie o wewnętrznym ustroju, stwarzać może pozór, że zdaniem najwyższej stojących w Państwie czynników politycznych, jako też zdaniem Sejmu Śląskiego, ustawa o wewnętrznym ustroju może być rozbita na kilka, czasowo od siebie oddzielonych części. Jest to jednak tylko pozór, albowiem materii, uregulowanej cytowaną ustawą, nie da się zaliczyć do „innych“, nie wliczonych w art. 14 „urządzeń śląskich“, mających znaleźć uregulowanie w ustawie o wewnętrznym ustroju, skoro art. 16 statutu, stanowiąc, że o ważności wyborów zaprotestowanych rozstrzyga sąd, wyznaczony przez ustawę śląską, nie wymaga, aby się to stało w ustawie o wewnętrznym ustroju, ale mówi o zwykłej ustawie śląskiej. Precedens powyższy nie może tedy być uznany za rozstrzygający dla omawianego zagadnienia, a to tym więcej, że przypadek ten jest jedyny w historii ustawodawstwa śląskiego.

W ustawie o wewnętrznym ustroju winna znaleźć uregulowanie także kwestia „sposobu uchwalania i ogłaszania ustaw śląskich“, jako wymieniona w art. 14 statutu. Należy jednak zastanowić się, co oznacza przytoczona dyspozycja ustawy. W myśl art. 20 statutu przedmiotem regulaminu Sejmu Śląskiego jest określenie sposobu, w jaki ustawa śląska dochodzi w Sejmie do skutku, co zresztą wynika nie tylko z natury rzeczy, ale odnośnie do ustaw państwowych znajdowało także wyraz w ustępie 2 art. 3 Konstytucji marcowej w słowach, że nie ma ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób regulaminowo ustalony. Gdyby zatem przewidziane w art. 14 statutu dla ustawy o wewnętrznym ustroju województwa określenie sposobu uchwalania ustaw śląskich brać dosłownie, wyrażenie to oznaczałoby to samo, o czym mówi art. 20 statutu. Nie podobna jednak przypuścić, że ustawodawca chciał uczynić tę samą materię przedmiotem ustawy o wewnętrznym ustroju województwa oraz regulaminu Sejmu Śląskiego. Wypływa z tego wniosek, że określenie sposobu uchwalania ustaw art. 14 oznacza coś innego. Ponieważ zaś chodzić tu może o dalsze stadium postępowania z uchwałą Sejmu, noszącą formę ustawy, a doszła do skutku w sposób regulaminowo przewidziany, ustawodawca może mieć na myśli określenie realizacji wpływu państwowych czynników politycznych na dojście do skutku ustaw śląskich przed ich



promulgowaniem, a więc określenie sposobu podpisywania uchwalonych przez Sejm Śląski ustaw, słowem określenia sposobu umieszczania na ustawie aktu zwanego przez naukę sankcją czy (z pewnym zastrzeżeniem) kontrasygnatą. W art. 15 głosi statut, że ustawa o wewnętrznym ustroju województwa opublikowana będzie nie tylko w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej, ale również w Dzienniku Ustaw Śląskich, przez co przesądza powołanie do życia instytucji Dziennika Ustaw Śląskich, nie zależnie od postanowień ustawy o ustroju; zarazem przesądza cytowany art. 15 w nazwie tej instytucji, że będzie ona służyła w każdym razie do ogłaszania ustaw śląskich. Jeśli więc art. 14 statutu mówi o tym, że ustawa o wewnętrznym ustroju określić ma sposób ogłaszania ustaw śląskich, to nie może on mieć na myśli objęcia tą ustawą postanowienia, że ustawy śląskie będą ogłaszane w Dzienniku Ustaw Śląskich, gdyż było by to powtórzeniem przepisu zawartego w art. 15, ani dyspozycji, że ustawa o wewnętrznym ustroju określi sposób wydawania Dziennika Ustaw Śl., gdyż wydawanie dziennika nie jest pojęciowo równoznaczne z ogłoszeniem ustawy, lecz musi się odnosić do innych momentów owego ogłoszenia. Wchodzić tu może w grę jedynie moment przesłania ustawy do redakcji dziennika dla ogłoszenia, co znowu łączy się ściśle z kwestią kontrasygnaty. Prowadzi to do wniosku, że do ustawy o wewnętrznym ustroju województwa należy to wszystko, co łączy się z kwestią tak ważnej kontrasygnaty ustaw śląskich, tj. z kwestią tego aktu, za pomocą którego Prezydent i Rząd Rzeczypospolitej mieli czuwać, aby ustawy śląskie odpowiadały ustępowi 3 art. statutu. Ponieważ zaś art. 2 ustawy z 20 października 1922 r., poz. 109 Dz. Ust. Śl., głosi, że uchwalone przez Sejm Śląski ustawy podpisuje Marszałek Sejmu i przesyła Wojewodzie do opublikowania, przeto trudno by było kategorycznie twierdzić, że Sejm przesądza przez to kwestię kontrasygnaty ustaw śląskich, że więc reguluje w zwykłej ustawie materię należącą według statutu do ustawy o wewnętrznym ustroju. Nie można bowiem zapominać, że omawiana ustawa śląska nie reguluje kwestii wydawania Dziennika Ustaw Śląskich w sposób pierwotny, lecz że jest aktem wtórnym, który zatwierdza rozporządzenie Wojewody Śląskiego z 17 czerwca 1922, poz. 1 Dz. Ust. Śl. w tym samym przedmiocie. To ostatnie rozporządzenie zaś stanowiło wprawdzie w art. 1, że w Dzienniku Ustaw Śląskich będą ogłaszane ustawy Sejmu Śląskiego, lecz nie przewidywało sposobu, w jaki ustawy te mają się dostać do rąk Wojewody, który według art. 4 Dziennik Ustaw wydaje. Przepis więc art. 2 ustawy z 20 października 1922 może być pojmowany jako wypełnienie omawianej luki. Z drugiej strony nie da się zaprzeczyć, że ustawa przewiduje wydawanie ustaw śląskich bez kontrasygnaty, gdyż stanowi, że ustawy śląskie po podpisaniu przez Marszałka Sejmu mają być publikowane. Zarzut jednak skargi, że przez to został obrażony art. 14 statutu, byłby wówczas tylko słuszny, gdyby stanąć na stanowisku, że Sejm Śląski przed wydaniem ustawy o wewnętrznym ustroju województwa w ogóle nie mógł wykonywać żadnej władzy ustawodawczej, jak to zdaje się mniemać skarga. Tego poglądu Trybunał jednak nie mógł podzielić. Z istoty bowiem tak ważnego aktu, jakim jest ustawa o wewnętrznym ustroju województwa, wynika, że praca nad dojściem do skutku tego aktu trwać musi czas dłuższy, a, jak to wyżej zaznaczono, było zamiarem ustawodawcy powołać do życia aparat administracyjny w ramach statutu zaraz po przyznaniu Polsce ziem śląskich. Jednym z głównych czynników tego aparatu jest w myśl art. 24 statutu Rada Wojewódzka, która według ust. 3 art. 40 statutu (w pierwotnym brzmieniu) powinna się ukonstytuować najpóźniej w dwa tygodnie po zebraniu Sejmu Śląskiego. W ciągu tych dwóch tygodni Sejm Śląski powinien nie tylko dokonać wyboru członków Rady, ale również uchwalić przepisy o sposobie wyboru tych członków. Ukonstytuowanie się Rady Wojewódzkiej nie może nastąpić bez pewnych choćby najlakoniczniejszych przepisów, które, jako przepisy przedmiotowego porządku prawnego, musiały znaleźć uregulowanie przez organ ustawodaw-

czy, tj. Sejm Śląski. Te przepisy powinny były być wydane w ciągu 2 tygodni, podczas gdy statut (art. 15) przewiduje wydanie decyzji Prezydenta Rzeczypospolitej w sprawie wydania ustawy o ustroju wewnętrznym województwa w terminie 45 dni, nie licząc czasu potrzebnego na opracowanie i uchwalenie ustawy. Wprawdzie statut nie zawiera sankcji na wypadek, gdyby podane terminy nie były dotrzymane, lecz nie ma to znaczenia dla omawianego zagadnienia, gdyż nie jest możliwe funkcjonowanie administracyjnego aparatu śląskiego bez Rady Wojewódzkiej, zatem omawiane przepisy ustawodawcze w sprawie ukonstytuowania się Rady muszą być wydane w każdym razie jak najprędzej, a więc bez wyczekiwania na uchwalenie ustawy o wewnętrznym ustroju. Niezależnie od tego nie podobna sobie wyobrazić funkcjonowania aparatu administracyjnego bez uregulowania choćby „ważniejszych kwestyj ustroju Rady Wojewódzkiej i jej departamentów administracyjnych, Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego“, które to kwestie stanowić mają w myśl art. 14 statutu część składową ustawy o wewnętrznym ustroju. Z tego by znowu wynikało, że aparat administracyjny nie może funkcjonować bez wydania ustawy o wewnętrznym ustroju województwa. Jest to więc sprzeczność w samej ustawie, zawierającej statut, która to sprzeczność rozwiązana być musi przy uwzględnieniu omówionego wyżej zamiaru ustawodawcy. Za koniecznością takiego rozwiązania przemawiają także motywy rządowego projektu ustawy o tymczasowym sprawowaniu władzy ustawodawczej i naczelnej władzy wykonawczej w województwie śląskim (druk Sejmu R. P. Nr 2702 ex 21), które to motywy stwierdzają wyraźnie, że przy uchwalaniu ustawy z 15 lipca 1920 nie przewidziano w dostatecznej mierze potrzeby uregulowania stanu przejściowego.

Prowadzi to do wniosku, że Sejm Śląski miał w ramach statutu w pierwotnym brzmieniu prawo ustawodawczego uregulowania najpilniejszych kwestyj należących do ustawodawstwa śląskiego bez wyczekiwania na uchwalenie ustawy o ustroju wewnętrznym województwa.

Sytuacja uległa zmianie na korzyść tej tezy na skutek wydania ustawy z 30 lipca 1921, poz. 449 Dz. Ust., mocą której Sejm Rzeczypospolitej, załatwiając wymieniony wyżej projekt rządowy (druk Sejmu Nr 2702/21), uzupełnił art. 40 statutu przez dodanie ustępu trzeciego tej treści, że Wojewoda w porozumieniu z tymczasową Radą Wojewódzką otrzymał władzę ustawodawczą w zakresie zastrzeżonym dla ustawodawstwa śląskiego w wypadkach, wymagających niezwłocznego ustawodawczego uregulowania z tym, że wydane na tej zasadzie dekrety tracą moc, o ile ich nie zatwierdzi Sejm Śląski, któremu muszą być na pierwszym posiedzeniu przedłożone. To prawo Wojewody nie było ograniczone do materij, nie mających w myśl statutu (art. 14 i 22) stanowić treść ustawy o wewnętrznym ustroju województwa, zatem treść ustępu trzeciego art. 40 statutu (w brzmieniu ustawy z 30 lipca 1921) stanowi wyraźnie wyłom w przepisach statutu, jeśli by je rozumieć w tym sensie, że przed wydaniem ustawy o wewnętrznym ustroju nie mogły być wydane żadne ustawodawcze akty śląskie. Prawda, że uprawnienie Wojewody ograniczone było do czasu zebrania się Sejmu Śląskiego, lecz po zebraniu się Sejmu bynajmniej nie odpadła potrzeba natychmiastowego ustawodawczego regulowania ważnych spraw, wchodzących w zakres ustawodawstwa śląskiego, a więc za dopuszczalnością takiego ustawodawstwa w czasie przejściowym przemawiają te same względy, które spowodowały wydanie ustawy z 30 lipca 1921. Regulowanie zaś sposobu wydawania tego rodzaju przejściowych ustaw po zebraniu się Sejmu Śląskiego było zbędne, ponieważ Sejm Śląski posiadał władzę ustawodawczą.

W prawie Wojewody do wydania aktów ustawodawczych mieściło się immanentnie prawo do oznaczenia sposobu promulgacji tych aktów. Tym się tłumaczy częściowo prawo Wojewody do wydania rozporządzenia z 17 marca 1922 w przedmiocie wydawania Dziennika Ustaw Śląskich, poz. 1 Dz. Ust. Śl. Nie wszystkie atoli materie, objęte tym roz-



porządzeniem, dotyczą ogłaszania aktów ustawodawczych Wojewody, zatem uprawnienie do cytowanego rozporządzenia musiało mieć oparcie w innej jeszcze podstawie prawnej. Pomijając kwestię, czy z uwagi na przepis art. 26 statutu Wojewoda nie mógłby, o ile chodzi o cieszyńską część województwa śląskiego, oprzeć tego rozporządzenia na tej samej zasadzie prawnej, na której się opiera rozporządzenie Śląskiego Rządu Krajowego z 10 marca 1863 Dz. Ust. kraj. Nr 4 w sprawie Dziennika Ustaw i rozporządzeń dla Księstwa Śląska Górnego i Dolnego, — taką podstawą jest właśnie uprawnienie do ustawodawczego regulowania spraw, nie cierpiących zwłoki, co zresztą znajduje zewnętrzny wyraz w tekście rozporządzenia. Zakres spraw należących do przejściowego ustawodawstwa Wojewody nie jest ograniczony pod warunkiem oczywiście, że sprawy te są zastrzeżone ustawodawstwu śląskiemu, zatem Wojewoda miał formalne uprawnienie do regulowania każdej kwestii wchodzącej w zakres ustawodawstwa śląskiego. Uzależnienie tego jego prawa od wypadków, wymagających niezwłocznego ustawodawczego uregulowania, nie nadaje się do badania przez Trybunał już z tego powodu, że chodzi tu nie o formalny akt ogłoszenia ustawy, lecz o kwestię ewentualnego przekroczenia przez Wojewodę jego kompetencji, a badanie tej kwestii zastrzega statut Sejmowi Śląskiemu, przez to, że nakazał przedłożenie Sejmowi dekretu Wojewody na pierwszym posiedzeniu. Wobec tego usuwa się spod badania Trybunału i treść rozporządzenia z 17 czerwca 1922, którego mocy obowiązującej zresztą skarga nie kwestionuje. Rozporządzenie to zaś stanowi, że w Dzienniku Ustaw Śląskich ogłaszane będą ustawy Sejmu Śląskiego, zatem po zebraniu się Sejmu ta kwestia była prawnie przesądzona. Skutki tego przesądzenia mógł zmienić Sejm Śląski, któremu odnośne dekrety w myśl art. 40 statutu miały być przedłożone, oczywiście nie w innym celu, jak w celu wykonania kontroli nad treścią tymczasowego ustawodawstwa wojewodzkiego. Z istoty tej kontroli wynikało, że Sejm mógł odnośny dekret Wojewody uchylić, zmienić lub zatwierdzić. Z istoty kontroli wynika dalej, że winna ona być wykonana niezwłocznie, to znaczy, że Sejm Śląski mógł ją wykonać zaraz po zebraniu się. Ponieważ kontroli były poddane akty ustawodawcze, przeto ich uchylenie, zmiana lub zatwierdzenie mogło nastąpić również jedynie w formie aktu ustawodawczego, tj. w formie ustawy Sejmu Śląskiego. Stąd wniosek, że Sejm Śląski był uprawniony do wydania ustawy z 20 października 1922, poz. 109 Dz. Ust. Śl., jeszcze przed uchwaleniem ustawy o wewnętrznym ustroju także z mocy uprawnienia nadanego mu w art. 40 statutu. Uprawnienie to obejmuje zatem te wszystkie kwestie, które są konieczne, aby ustawa śląska doszła do skutku,

Do tego, co w tej materii powiedziano wyżej, dodać należy, że trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie administracji Śląska bezpośrednio po zebraniu się Sejmu Śląskiego bez przyznania mu choćby ograniczonego prawa legislatywy także ze względu na konieczność natychmiastowego regulowania pewnych zagadnień w dziedzinie opieki społecznej i ubezpieczeń społecznych, które z uwagi na dewaluację waluty niemieckiej stały się palące. Nie zmienia w tym nic okoliczność, że, jak to skarga podnosi, ten stan przejściowy ustawodawstwa zamienił się na stałą, a Sejm Śląski nie przystąpił do uchwalenia ustawy o wewnętrznym ustroju. Są to bowiem momenty natury politycznej, których ocena nie leży w zakresie uprawnień, służących Trybunałowi. Trybunał zauważa jedynie, że wyrażona w skardze obawa, iż Sejm Śląski przez wykonywanie ustawodawstwa przed uchwaleniem ustawy o wewnętrznym ustroju Województwa Śląskiego przebuduje ustroj tego Województwa bez oglądania się na zdanie Prezydenta i Rządu Rzeczypospolitej, jest płonna, choćby z tego powodu, że przeciw Sejmowi Śląskiemu nie ma prawnej możliwości zmuszenia Wojewody do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Śl. ustawy, którą Wojewoda uważa za sprzeczną ze statutem. Obecnie zresztą kwestia ta nie wchodzi w grę jeszcze z uwagi na przepis ust. 2 art. 81 Konstytucji kwietniowej.

Wyrażony tu pogląd w sprawie uprawnień legislacyjnych Sejmu Śląskiego znajduje ponad to potwierdzenie nie tylko w dotychczasowej judykaturze Najwyższego Trybunału Administracyjnego i Sądu Najwyższego, w której ważność ustaw śląskich nie podlegała dyskusji, ale także w autentycznej interpretacji ustawodawcy polskiego. Mianowicie dekret Prezydenta R. P. z 29 września 1936, poz. 525 Dz. Ust., w artykule 1 stanowi, że przepisy tego dekretu stosuje się także do lokali przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych, wyłączonych od ochrony lokatorów na podstawie przepisów art. 2 pkt. m. ustawy o ochronie lokatorów poz. 297/36 Dz. Ust. oraz art. 2 pkt. k śląskiej ustawy o ochronie lokatorów, poz. 31/35 Dz. Ust. Śl. Podobnie ustawa z 24 marca 1933, poz. 173 Dz. Ust., stanowi w art. 13 ust. 2, że w przypadkach, w których ustawa ta powołuje się na przepisy rozporządzenia z 22 kwietnia 1927 o rozbudowie miast, należy na obszarze Województwa Śląskiego stosować przepisy ustaw śląskich o pomocy kredytowej na cele budowlane i budowlano - mieszkaniowe z funduszu Skarbu Śląskiego. Wymienione akty ustawodawcze polskie przez powołanie się na ustawy śląskie uznają ich ważność, czego by przecie nie mogły uczynić, gdyby ustawodawca polski stał na stanowisku skargi. Że to nie ma miejsca, wynika jeszcze wyraźniej z ustawy z 18 marca 1925, poz. 240 Dz. Ust. Tu bowiem nie mogło zachodzić przeoczenie, gdyż chodziło o kwestię sporną, która toczyła się dłuższy czas. Mianowicie ustawą państwową z 13 lutego 1924, poz. 224 Dz. Ust., uchylony został przepis art. 26 ust. 2 i art. 33 statutu, jako też przepis art. 1 B ustawy z 8 marca 1921, poz. 146 Dz. Ust., przyznający pierwszeństwo ślązacom przy obsadzaniu stanowisk w administracji państwowej w Województwie Śląskim, atoli uchylenie to miało obowiązywać z chwilą ogłoszenia z gody Sejmu Śląskiego. Otóż Sejm śląski ustawą z 9 lipca 1924, poz. 73 Dz. Ust. Śl., wyraził zgodę na przewidzianą w ustawie państwowej zmianę statutu z tym zastrzeżeniem, że nadal pozostać miały w mocy prerogatywy ślązaków. Ustawą państwową z 18 marca 1925, poz. 240 Dz. Ust., przeprowadzono zmianę statutu w sposób przewidziany w ustawie Sejmu Śląskiego, przy czym w art. 3-ej ustawy powiedziano, że na obszarze Województwa Śląskiego uzyskuje moc obowiązującą ustawa z 13 lutego 1924 „wobec wyrażenia zgody na nią Sejmu Śląskiego“. Stwierdzając wyrażenie tej zgody, która nastąpiła drogą ustawy śląskiej, ogłoszonej w Dz. Ust. Śl., władze ustawodawcze Rzeczypospolitej uznały tym samym ważność ustawy śląskiej.

Z wywodów powyższych wynika, że Sejm śląski przed uchwaleniem ustawy o wewnętrznym ustroju miał w ograniczonym zakresie prawo wydawania ustaw śląskich. Z prawa tego wynikało prawo oznaczenia sposobu, w jaki te ustawy dochodzą do skutku i w jaki mają być ogłoszone, zatem wynikało uprawnienie statuowania przepisu art. 2 i 4 ustawy z 20 października 1922, poz. 109 Dz. Ust. Śl., która wobec tego oraz z uwagi na przepis ust. 3 art. 40 statutu nie pozostaje w sprzeczności ze statutem. Zaznacza przy tym Trybunał, że prawo to Sejmu, jako przejściowe, nie przesądza w niczym treści ustawy o wewnętrznym ustroju Województwa Śląskiego, która ma być uchwalona w myśl art. 14 statutu.

Z zasad powyższych należało skargę oddalić, jako niezasadnioną.

Nr 293. W myśl art. 30 ust. drog. z 10 grudnia 1920 r., poz. 32/1921 Dz. Ust., w brzmieniu, nadanym mu ustawą z 25 marca 1933 r., poz. 276 Dz. Ust., do świadczeń drogowych w naturze mogą być pociągani wszyscy, opłacający w danej gminie podatki bezpośrednio, bez względu na miejsce zamieszkania, mimo że osnowa art. 29 ustawy z 1920 roku nie uległa zmianie.



(Wyrok N. T. A. z dnia 11 grudnia 1936 r. L. rej. 126/34. Teza).

... Skarżący zarzucają, że obowiązek świadczeń po ich stronie wogóle nie istnieje, ponieważ do takiego obowiązku mogą być pociągani w myśl art. 29 i 30 ust. drog. tylko mieszkańcy gminy, tymczasem ani b. właściciel majątku ani oni, jego spadkobiercy, nie są mieszkańcami gminy. Wywodzą również, że w tym stanie rzeczy nie wprowadziła żadnych zmian ustawa z 25 marca 1933 r., poz. 276 Dz. Ust., która zmieniła tylko brzmienie art. 30 ust., traktującego jedynie o sposobie obliczenia tego ciężaru, natomiast nie zmieniła w zupełności zasadniczych postanowień art. 29, wedle którego nadal zobowiązanymi do szarwarku są tylko mieszkańcy gminy.

W związku z tymi zarzutami Najwyższy Trybunał Administracyjny zauważa, że ustawa z 25 marca 1933, nowelizując treść art. 30 ustawy drog. z 10 grudnia 1920 r., nadała mu brzmienie następujące: „Do świadczeń drogowych mogą być pociągani wszyscy, opłacający w danej gminie podatki bezpośrednie, w stosunku do wysokości opłacanych przez nich podatków bezpośrednich“.

Nie zmieniła natomiast ustawa ta brzmienia art. 29 ustawy z 1920 r., według którego rady gminne oprócz opłat w gotówce mogą uchwalać obowiązkowe dla mieszkańców gmin świadczenia drogowe. A zatem powstała rozbieżność w ośnwie tych dwóch artykułów. Należało przeto zbadać, czy istotnie było wolą ustawy w redakcji nowej utrzymać ograniczenie grona osób, do świadczeń obowiązanych, do mieszkańców gminy sensu stricto, czy też raczej było zamiarem ustawodawcy rozszerzenie tego grona na osoby, opłacające podatki w danej gminie, bez względu na ich miejsce zamieszkania, czyli że ustawodawca zamiar ten w ustawie tylko nie dość jasno wyraził.

Otóż, gdyby stać na stanowisku skarżących, że wobec niezmienionej treści art. 29 rady gminne mogą nadal tylko na mieszkańców swojej gminy nakładać świadczenia drogowe, to należałoby jednocześnie uznać, że nowela z 25 marca 1933 r. nie wprowadziła do dotychczasowego stanu prawnego pod tym względem zmiany istotnej, a ograniczyła się tylko do przeredagowania ustawy. Przeredagowanie zaś byłoby zupełnie bezcelowe wobec konsekwentnego orzecznictwa N. T. A., w myśl którego do świadczeń drogowych mogli być pociągani tylko mieszkańcy gminy i to w stosunku do podatków bezpośrednich, w teźże gminie opłacanych.

Nr 294. Pod pojęcie dochodów z uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę, wypłacanych z funduszków Państwa, w rozumieniu ustępu ostatniego art. 24 ustawy o podatku dochodowym (poz. 6/36 Dz. Ust.), podpadają dochody z uposażeń, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę, wypłacanych przez Państwowe Monopole: Tytoniowy, Spirytusowy i Solny oraz przez przedsiębiorstwa: Polskie Koleje Państwowe i Polska Poczta, Telegraf i Telefon, — natomiast nie podpadają pod to pojęcie dochody z uposażeń, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę, wypłacanych przez przedsiębiorstwa państwowe, wydzielone z administracji ogólnej na podstawie przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 o komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. R. P. Nr 25, poz. 195), oraz przez: Bank Gospodarstwa Krajowego, Państwowy Bank Rolny i Pocztową Kasę Oszczędności.

(Zasada prawna, uchwalona przez Ogólne Zgromadzenie N. T. A. na posiedzeniu dnia 12 grudnia 1936 r. w trybie art. 12 prawa o N. T. A., poz. 806 Dz. Ust.).

Na obszarze byłego zaboru pruskiego istniał gminny podatek dochodowy, pobierany w myśl § 36 ustawy o podatkach komunalnych z 14 lipca 1893 (zb. ust. pr. str. 152) z reguły w formie dodatku do państwowego podatku dochodowego. Z mocy § 41 tej ustawy, rozporządzenia z 23 września 1867 (zb. ust. pr. str. 1648), a następnie ustawy z 16 czerwca 1909 (zb. ust. pr. str. 489) przysługiwały bezpośrednim i pośrednim urzędnikom państwowym, nauczycielom, duchownym i wojskowym ulgi bądź zupełne zwolnienia w zakresie tego podatku.

Zarówno pruska ustawa o podatku dochodowym, jak ustawodawstwo, dotyczące finansów komunalnych, obowiązywały nadal na tym obszarze po wejściu jego w skład Państwa Polskiego, obowiązywały również nadal ulgi wyżej wspomniane z tą modyfikacją, że rozporządzeniem Komisarjatu Naczelnej Rady Ludowej w Poznaniu z 31 lipca 1919 zostały one w odniesieniu do urzędników państwowych i samorządowych ustalone w wysokości 50% komunalnego dodatku do państwowego podatku dochodowego.

Wysokość podatku komunalnego była w tym czasie regulowana polskimi przepisami, zmieniającymi i uzupełniającymi przepisy pruskiej ustawy o podatku dochodowym, a od 1 stycznia 1924 — ustawą z dnia 10 stycznia 1924, poz. 110 Dz. Ust., którą uchylono moc obowiązującą pruskiej ustawy. Ustawą tą został wprowadzony do polskiej ustawy o podatku dochodowym wyjątek od zasady, że do państwowego podatku dochodowego żadne dodatki na rzecz związków komunalnych pobierane być nie mogą (obecnie art. 24 ustęp pierwszy ustawy), i utrzymane zostały dodatki komunalne na obszarze województw poznańskiego, pomorskiego i górnośląskiej części województwa śląskiego, w stale określonych stawkach procentowych.

Odpowiednie materialne przepisy pruskiej ustawy o podatkach komunalnych z r. 1893 uchylone zostały art. 76 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z dnia 11 sierpnia 1923, poz. 747 Dz. Ust. (por. wyrok N. T. A. z 11.2.1930 L. rej. 2210/28, zb. wyr. Nr 198A), — czym jednak nie zostały dotknięte odrębne przepisy o ulgach dla funkcjonariuszów publicznych (por. wyrok N. T. A. z 2.11.1932 L. rej. 3167/30, zb. wyr. Nr 606 S). Niemniej jednak w praktyce ulgi przestały być stosowane, co wywołało starania zainteresowanych o ustawodawcze uregulowanie tej sprawy zgodnie z istniejącym uprzednio stanem

Poprzednio istniejące ulgi znajdowały swe uzasadnienie w nierównomierności stawek gminnych podatków dochodowych na terenie państwa pruskiego, skutkiem czego urzędnicy i funkcjonariusze publiczni, pobierający uposażenia wedle sztywnych norm i przenoszeni na różne miejsca służbowe, byli — wbrew podstawowym zasadom uposażenia takich funkcjonariuszy — nierównomiernie obciążeni ciężarami publicznymi, umniejszającymi ich uposażenia. Ta sama zasada przemawiała tym silniej za utrzymaniem ulg w ustawodawstwie polskim, że obciążenie dodatkami komunalnym dochodów z uposażeń, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę funkcjonariuszów publicznych istnieje tylko na jednej części obszaru Państwa, w całej reszcie zaś Państwa jest z mocy ogólnych przepisów ustawy o podatku dochodowym całkowicie wykluczone. Nierównomierność więc efektywnie otrzymywanych dochodów tych funkcjonariuszów była tym jaskrawsza i oczywiście sprzeczną była z jednolitym uregulowaniem uposażeń, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę dla urzędników państwowych i osób z nimi zrównanych w całym Państwie.

Rozporządzeniem tedy Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 8.11.1927, poz. 871 Dz. Ust., dodano do przepisu art. 24 ustęp drugi lit. B., nowy



ustęp, stanowiący, że nie podlegają dodatkowi na rzecz związków komunalnych dochody z uposażeń, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę wypłacanych z funduszków Państwa.

Tak, jak przepis ustępu drugiego art. 24 stanowi wyjątek od ogólnej reguły ustępu pierwszego tego artykułu dla obszaru b. zaboru pruskiego i Górnego Śląska, — tak przepis ustępu ostatniego stanowi wyjątek od ogólnie na tym obszarze obowiązującego obciążenia dochodów dodatkami komunalnymi i stwarza przywilej podatkowy dla pewnej grupy płatników podatku dochodowego na tym obszarze. Przepis ten więc ma charakter zupełnie wyjątkowy, oderwany od całokształtu ustawodawstwa podatkowego, skutkiem czego interpretacja tego przepisu musi się ograniczyć do zbadania istotnej woli ustawodawcy i może zdążać jedynie do ustalenia, jaką grupę płatników podatku dochodowego z Działu II ustawy chciał ustawodawca na obszarze zachodnich ziem uprzywilejować w stosunku do reszty płatników.

Jakkolwiek więc ustawodawca użył dla określenia tej grupy definicji, zakreślającej przedmiotowo granice źródeł dochodu danych podatników, nie można tego przedmiotowego określenia tłumaczyć w związku z analogicznymi określeniami innych ustaw, ani też wedle jego ekonomicznego lub potocznego znaczenia i dlatego ani ustawodawstwo, ani związana z nim judykatura, używające w różnych zresztą dziedzinach i w różnych znaczeniach określenia „fundusze Państwa“, nie mogą w tym wypadku dać żadnych istotnych wskazówek dla interpretacji określenia „dochodów z uposażeń, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę, wypłacanych z funduszków Państwa“. Naodwrót też — interpretacja przepisu art. 24 ust. ost. ustawy o podatku dochodowym nie może mieć znaczenia dla wykładni określenia „fundusze Państwa“, zawartego w innych ustawach, przepis ten bowiem wymaga całkowicie samoistnego traktowania, jako zupełnie odrębny.

Historia tego przepisu wskazuje, że wolą ustawodawcy było utrzymanie i przedmiotowe rozszerzenie ulg w ciężarach, dotyczących pobierających sztywnie dla całego Państwa uregulowane dochody urzędników państwowych i osób z nimi zrównanych — nie było natomiast wolą ustawodawcy ani podmiotowe rozszerzenie grupy uprzywilejowanych w ten sposób płatników podatku dochodowego, ani uzależnienie ulg od zachodzących w sferze organizacyjno - administracyjnej zmian w odniesieniu do funduszków, z których pobierane są wynagrodzenia, w ten sposób uprzywilejowane, o ile zmiany te nie wpływają w sposób istotny na stosunki uposażeniowe funkcjonariuszów.

W czasie zastąpienia przepisów pruskich o podatku dochodowym i dodatkach komunalnych do tego podatku — przepisami polskimi, ulgi, których zachowanie było niewątpliwie intencją ustawodawcy, obejmowały wojskowych, urzędników państwowych, wdowy i sieroty po nich oraz emerytów. Nie obejmowały natomiast pracowników przedsiębiorstw i instytucji, stanowiących wprawdzie własność Państwa, lub przez Państwo dotowanych, niewchodzących jednak w skład administracji państwowej i posiadających — zwłaszcza w dziedzinie stosunków uposażeniowych pracowników — daleko idącą samodzielność, względnie odrębność, skutkiem której nie mogli być uważani za urzędników państwowych w szerszym znaczeniu (obejmującym urzędników etatowych, nieetatowych, prowizorycznych, kontraktowych, niższych funkcjonariuszów, profesorów, nauczycieli, sędziów, prokuratorów, funkcjonariuszów policyjnych itp.).

Urzędnikami państwowymi w tym szerszym znaczeniu byli nie spornie na terenie b. zaboru pruskiego w miarodajnym czasie urzędnicy i pracownicy kolejowi i pocztowi. Nie zmieniło tego stanu rzeczy — o ile chodzi o koleje — ani ustawodawstwo uposażeniowe z 13.7.1920, traktujące wprawdzie odrębnie pracowników kolejowych (poz. 430 Dz. Ust.), lecz z zastrzeżeniem, że postanowienia te „nie przesądzają w niczym

prawno - państwowego stanowiska pracowników kolei państwowych" (art. 1), ani ustawa z 12.6.1924, poz. 580 Dz. Ust., o zakresie działania Ministra Kolei Żelaznych i o organizacji urzędów kolejowych, ani nie wprowadzone w życie rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1926 o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe“. Zarówno pracownicy kolejowi, jak pocztowi, podlegali w miarodajnym okresie czasu przepisom ustawy z 9.10.1923, poz. 924 Dz. Ust., byli więc urzędnikami państwowymi w rozumieniu przepisów o ulgach w podatku gminnym dochodowym, zachodziły bowiem co do nich wszystkie warunki, będące podstawą wprowadzenia tych ulg. Nie mogło być intencją ustawodawcy przy wydawaniu rozp. Prez. z 8.11.1927 wykluczenia tych pracowników od ulg, ani też uzależnienie dla dalszego korzystania przez nich z ulg od zmian w sposobie administrowania kolejami państwowymi i pocztą, nie stanowiących zarazem istotnych zmian w stosunkach służbowych i uposażeniowych pracowników kolejowych i pocztowych. Również pod rządem obecnie obowiązujących przepisów pełnią pracownicy kolejowi i pocztowi służbę publiczną, stoją z reguły w publiczno - prawnym stosunku służbowym do Państwa, wynagrodzenia ich uregulowane są nadal w sposób sżywny, całkowicie analogiczny do wynagrodzeń urzędników państwowych, a zarząd przedsiębiorstwami i ich funduszami sprawują naczelnne organy władzy państwowej. Wydzielenie więc tych przedsiębiorstw z ogólnych ram administracji państwowej nie ma takiego charakteru, który by dla zakresu zastosowania do ich pracowników przepisu art. 24 ust. ost. ustawy o podatku dochodowym stanowił istotną zmianę stanu rzeczy, istniejącego w momencie powstania tego przepisu.

**M o n o p o l e** państwowe, tytoniowe, solny i spirytusowy, były w miarodajnym czasie administrowane w ramach administracji skarbowej i podporządkowane Ministrowi Skarbu. Pracownicy byli tedy albo urzędnikami państwowymi, albo funkcjonariuszami w rozumieniu przepisów o ulgach w podatku komunalnym z urzędnikami państwowymi zrównanymi. Późniejsze przepisy, wprowadzające komercjalizację Monopolów, nie zmieniły w sposób istotny stosunków służbowych ani uposażeniowych tych pracowników, ani też nie wyłączyły przedsiębiorstw monopolowych spod zwierzchniego kierownictwa naczelnnych władz państwowych, wyodrębniając i usamodzielniając gospodarkę i fundusze monopolowe w sposób dla zastosowania przepisu art. 24 ust. ost. ustawy o podatku dochodowym do pracowników Monopolów nieistotny. Pracownicy ci pozostają nadal z reguły w stosunku publiczno - prawnej służby do Państwa, a ich uposażenie i ogół stosunków personalno - służbowych uregulowany jest jednolicie dla całego Państwa w całkowitej analogii ze stosunkami urzędników i funkcjonariuszów państwowych sensu stricto.

**P r z e d s i ę b i o r s t w a** państwowe, skomercjalizowane na zasadzie rozp. Prez. z 17.3.1927, były bądź już w chwili wejścia w życie rozporządzenia z dnia 8.11.1927 r. administrowane poza ramami administracji państwowej, a pracownicy tych przedsiębiorstw byli wynagradzani na zasadach analogicznych lub identycznych do wynagrodzeń pracowników podobnych przedsiębiorstw prywatnych, bądź też tego rodzaju przeorganizowanie tych przedsiębiorstw oraz zmiana zasad wynagrodzenia ich pracowników nastąpiła z chwilą, gdy zostały one poddane pod ządy rozporządzenia o komercjalizacji. Klasycznym przykładem są stosunki, panujące w Państwowej Fabryce Związków Azotowych w Chorzowie, której pracownicy byli i są wynagradzani w ogromnej większości na zasadzie ogólnie obowiązujących na Górnym Śląsku umów zbiorowych, a w nielicznych wypadkach — na zasadzie prywatno - prawnych umów indywidualnych. Już więc na zasadzie przepisów pruskich nie przysługiwały tym pracownikom ulgi w dodatku komunalnym, całkowicie zaś wykluczył przyznanie im takich ulg przepis art. 26 cyt. rozp. Prez. o komercjalizacji, ustalający zasadę, „pracownicy przedsiębiorstwa nie są urzędnikami państwowymi i są wynagradzani w sposób, przyjęty w przed-



siębiorstwach prywatnych". Skoro więc pracownicy ci w kwestiach uposażeniowych mają być traktowani całkowicie analogicznie z pracownikami przedsiębiorstw prywatnych, byłoby sprzeczne z tym przepisem zwalnianie ich uposażeń od obciążeń, dotyczących wszystkich pracowników przedsiębiorstw prywatnych, pracujących na tym samym obszarze i w analogicznych warunkach, — stanowiliby to bowiem w istocie rzeczy podwyższenie uposażenia pracowników przedsiębiorstw państwowych o 3% (tyle bowiem wynosi dodatek komunalny do podatku dochodowego).

Ten stan faktyczny i prawny wyklucza, by ustawodawca chciał objąć zwolnieniem od dodatków komunalnych implicite także pracowników przedsiębiorstw państwowych, podlegających rozporządzeniu 17.3.1927 r. Gdyby zwolnienie takie było jego intencją, musiałyby ono wobec istnienia już przepisu art. 26 rozp. Prez. z 17.3.1927 nastąpić *expressis verbis*.

W następstwie stan prawny ani faktyczny nie uległ istotnym zmianom.

Banki państwowe (Bank Gospodarstwa Krajowego, Państwowy Bank Rolny, Poczta Kasa Oszczędności) stanowiły już w czasie miarodajnym dla rozstrzygnięcia kwestii stosowności zwolnień od dodatku komunalnego ich pracowników odrębne jednostki gospodarcze, tak silnie wyodrębnione od całości administracji państwowej, że zastosowanie ulg do ich pracowników nie mogło leżeć w intencji ustawodawcy z 8.11.1927 r., nie mogło w szczególności wynikać z ujęcia wyrażenia: „uposażenie wypłacane z funduszy Państwa“. O ile chodzi o Bank Gospodarstwa Krajowego i Państwowy Bank Rolny, uzasadnił N. T. A. szczegółowo to stanowisko prawne w wyrokach z dnia 25.6.1935 L. rej. 9204/33 i z dnia 15.5.1934 L. rej. 8947/32. Uzasadnienie tych wyroków jest w całej pełni i nadal aktualne.

O ile chodzi o Poczta Kasa Oszczędności, to stan rzeczy przedstawiał się o tyle odmiennie, że przepis art. 4 ustawy z 19.5.1920, poz. 297 Dz. Ust., stanowiący, że Prezes oraz cały personel P. K. O. tworzą odrębny etat urzędników państwowych, wynagradzanych z funduszy P. K. O., został uchylony przepisem § 13 rozp. Prez. z 27 czerwca 1924, poz. 545 Dz. Ust., nakazującym rozwiązanie stosunku służbowego urzędników i funkcjonariuszów P. K. O. (z wyjątkiem Prezesa i wiceprezesa, którzy pozostali urzędnikami państwowymi), i ustalenie tego stosunku na zasadach odrębnych, jakie następnie ustaliło rozporządzenie Rady Ministrów. Wobec więc ustawowego odebrania pracownikom P. K. O. charakteru urzędników państwowych oraz wobec istniejącej analogicznie do dwu pozostałych Banków odrębności administracji i funduszy P. K. O., w momencie miarodajnym dla oceny stosowności ulg w dodatku komunalnym do pracowników P. K. O., — zastosowanie tych ulg byłoby sprzeczne z obowiązującym wówczas stanem prawnym. W następstwie żadne zmiany istotne dla oceny zastosowania przepisu art. 24 ust. ost. ustawy o podatku dochodowym do pracowników P. K. O. nie zaszły.

W odróżnieniu tedy od pracowników Polskich Kolei Państwowych, Polskiej Poczty, Telegrafu i Telefonu, Państwowych Monopolów: Tytoniowego, Solnego i Spirytusowego — pracownicy przedsiębiorstw skomercjalizowanych na zasadzie rozp. Prez. z 17.3.1927, oraz pracownicy Banku Gospodarstwa Krajowego, Państwowego Banku Rolnego i Pocztovej Kasy Oszczędności — nie korzystali z ulg w komunalnym dodatku do podatku dochodowego w momencie zmiany ustawodawstwa zaborczego na polskie, nie korzystają też z uwolnienia od tego dodatku na podstawie przepisu rozp. Prez. z 8.11.1927 r., ani na podstawie obecnie obowiązującego przepisu art. 24 ust. ost. ustawy o podatku dochodowym.

# KRONIKA

## 1. SPRAWY FINANSÓW I GOSPODARKI ZWIĄZKÓW SAMORZĄDOWYCH.

### POSTULATY ZWIĄZKU MIAST POLSKICH ODNOŚNIE ZASADNICZEJ REFORMY FINANSÓW KOMUNALNYCH ORAZ BIEŻĄCEJ SYTUACJI FINANSOWEJ MIAST.

We wrześniu 1936 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zwróciło się do centralnych zrzeseń samorządowych o wypowiedzenie się co do kierunku zasadniczej reformy finansów komunalnych.

Związek Miast Polskich w odpowiedzi z dn. 22 października 1936 r. stwierdził istnienie poważnych trudności, związanych z ustaleniem takiego kierunku, a to wobec niezajomości zamiarów co do systemu podatków państwowych, jak również wyników przeprowadzanej akcji oddłużeniowej.

W związku z tym Związek Miast Polskich ograniczył się do sformułowania kilku uwag natury ogólnej, w których podkreślił, że:

1) za podstawę projektowanej zasadniczej reformy finansowej nie można brać globalnej sumy obecnych dochodów podatkowych miast, nie wystarczających nawet na należytą konserwację istniejących urzędzeń;

2) nie należy oczekiwać, by po dokonanych zmianach w uprawnieniach finansowych miast — dochody ich, oparte na obowiązującym stanie prawnym, osiągnęły w miarę poprawy ogólnej koniunktury gospodarczej wystarczający poziom;

3) każda zmiana finansów samorządowych powinna liczyć się z różnorodnością miast pod względem potrzeb, siły finansowej i wydajności poszczególnych podatków, związanej z ich strukturą gospodarczą;

4) dochody podatkowe miast nie powinny być usztywniane ze względu na wspomniane różnice między poszczególnymi miastami, jak również ze względu na trudność w ustaleniu sumy wydatków miast i ciągle narastanie nowych potrzeb publicznych i zadań gospodarczych;

5) należy oprzeć dochody wszystkie na daninach samoistnych, z ewentualnym zmniejszeniem ich liczby.

Równocześnie Związek Miast Polskich stwierdził, że zasadnicza reforma finansów samorządowych winna być poprzedzona zastosowaniem tymczasowych środków zaradczych.



Środki te Związek Miast dzieli na dwie grupy: 1) zmierzające do odciążenia miast, 2) zwiększające uprawnienia finansowe miast.

Do pierwszej grupy zalicza:

1. Zwolnienie miast od dostarczania nauczycielom publicznych szkół powszechnych mieszkań w naturze, wzgl. wypłacania im dodatków mieszkaniowych.

2. Uchylenie obowiązku przyjmowania przez miejskie szpitale członków Ubezpieczalni Społecznej za ulgową opłatą (85% opłaty na klasie najniższej).

3. Uchylenie obowiązku miast ponoszenia wydatków z tytułu kwatunku wojskowego.

4. Zlikwidowanie aresztów miejskich.

5. Zwolnienie miast od obowiązku doręczania pism urzędowych przez ich organa w tych miejscowościach, w których zorganizowane jest stałe doręczanie korespondencji przez pocztę oraz wprowadzenie odpłatności doręczania tych pism przez organa miejskie poza miejscowym okręgiem doręczeń pocztowych.

6. Wydanie stanowczego zakazu wywierania przez miejscowe władze i instytucje państwowe nacisku na miasta celem uzyskania od nich bezpłatnych świadczeń lub stosowania przez miasta zbyt daleko idących ulg, oraz spowodowanie terminowego wypłacania miastom należności z tytułu tych świadczeń, np. dostarczania lokali dla sądów, dostarczania wody, światła itp.

7. Przekazanie funkcji samorządu szkolnego związkom samorządu terytorialnego.

8. Poddanie rewizji ustawy o opiece społecznej, a mianowicie ustalenie, iż:

a) prawo do opieki trwałej nabywa się w gminie przez co najmniej trzyletnie zamieszkanie, w czasie którego dana osoba utrzymywała się z własnych środków, nie korzystając w żadnej formie z opieki społecznej wzgl. ofiarności publicznej i nie zajmując się żebractwem,

b) odesłanie do gminy, obowiązanej do sprawowania opieki trwałej, nie powinno być uzależnione od oświadczenia przez tę gminę gotowości przyjęcia osoby, potrzebującej opieki społecznej. O ile dana gmina, do której potrzebujący opieki ma być odesłany, nie zakwestionuje jej obowiązku sprawowania nad daną osobą opieki trwałej w ciągu 2-ech tygodni od daty jej zawiadomienia, uznaje się ją za zobowiązaną do sprawowania takiej opieki i potrzebujący tej opieki może być do niej odesłany.

9. Poddanie rewizji dotychczasowych obowiązków związków samorządowych co do pokrywania kosztów opieki zakładowej i leczenia ubogich. W szczególności:

a) zwolnienie miast niewydzielonych nie tylko od sprawowania opieki zakładowej, lecz i od obowiązku ponoszenia kosztów tej opieki. Włożenie tego obowiązku na powiatowe związki samorządowe i na miasta wydzielone (w stosunku do obywateli, mających prawo do opieki trwałej w tych miastach),

b) zwolnienie miast niewydzielonych od obowiązku pokrywania kosztów leczenia szpitalnego ubogich chorych i włożenia tego obowiązku na

powiatowe związki samorządowe i miasta wydzielone (w stosunku do obywateli, mających w tych miastach prawo do opieki trwałej),

c) przejście przez Skarb Państwa kosztów leczenia gruźlicy i wszelkich chorób zakaźnych oraz chorób umysłowych, tudzież kosztów leczenia i opieki społecznej osób, nie mających prawa do opieki trwałej w żadnej gminie.

W drugiej grupie Związek Miast Polskich wymienia:

1. Przyznanie miastom wydzielonym prawa wprowadzania powszechnego społecznego podatku, przeznaczonego na cele opieki społecznej i pokrywanie kosztów leczenia ubogich chorych na wzór tzw. obywatelskiego podatku, projektowanego w swoim czasie przez Komisję dla Uzdrowienia Gospodarki Komunalnej przy Prezesie Rady Ministrów.

Powszechny podatek społeczny powinni płacić wszyscy mieszkańcy gmin, posiadający własne środki utrzymania; stawki tego podatku określiłaby ustawa.

Powiatowe związki samorządowe obowiązane byłyby udzielać z wpływów z tego podatku gminom wiejskim i miastom niewydzielonym pomocy na prowadzenie opieki pozazakładowej.

Z chwilą przejścia przez powiatowe związki samorządowe obowiązków, o których mowa wyżej w p. 9, prawo do pobierania takiego podatku na terenie gmin wiejskich i miast niewydzielonych powinnyby otrzymać również powiatowe związki samorządowe.

2. Przywrócenie miastom wydzielonym prawa poboru opłat drogowych na budowę i utrzymanie ulic i placów miejskich, oraz nałożenie przez ustawę na powiatowe związki samorządowe obowiązku wypłacania miastom niewydzielonym 50% sum, pobranych przez nie tytułem opłat drogowych na obszarze tych miast.

3. Wprowadzenie na rzecz miast podatku od przyrostu wartości nieruchomości.

4. Wprowadzenie opodatkowania na rzecz miast placów niezabudowanych lub niedostatecznie zabudowanych.

5. Przyznanie miastom prawa wyłączności na wycier kominów i prawa poboru opłat za te czynności z przeznaczeniem wpływów na pokrycie wydatków, związanych z zapobieganiem i tłumieniem pożarów.

6. Przyznanie miastom prawa wyłączności na oczyszczanie ulic i wywóz śmieci i prawa poboru odpowiednich opłat.

7. Przyznanie miastom w wojew. centralnych, wschodnich i południowych prawa poboru dodatków do państw. podatku dochodowego w wysokości i na zasadach, na jakich ten dodatek pobierany jest w woj. zachodnich.

8. Przywrócenie tego sposobu rozdziału pomiędzy miasta i powiatowe związki samorządowe dodatków do podatków państwowych od produkcji, zużycia wzgl. spożycia, jaki miał miejsce przed ostatnią reformą.

9. Przywrócenie miastom prawa poboru opłat postojowych na placach publicznych.

10. Poddanie rewizji stawek podatku od widowisk, z którego wpływy po ostatnim ustaleniu stawek przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych bardzo się obniżyły.



11. Przywrócenie stanu prawnego w sprawie wysokości opłat (cen) za korzystanie z przedsiębiorstw samorządowych, jaki miał miejsce przed ostatnią reformą, dokonaną w końcu roku ubiegłego, celem usunięcia podstawy prawnej do ingerencji władz nadzorczych w sprawę wysokości opłat w każdym czasie i bez żadnych ograniczeń.

12. Przekazanie miastom z powrotem wymiaru i poboru podatku od nieruchomości i od lokali, traktując te dwa podatki łącznie.

13. Przywrócenie miastom prawa egzekucji własnych należności publiczno - prawnych i tych należności, których wymiar i pobór należyć będzie do nich.

14. Wprowadzenie do art. 33 ustawy z r. 1923 o tymczasowym uregulowaniu finansów komun. wzgl. do rozporządzenia wykonawczego zmiany, polegającej na wyraźnym oznaczeniu, iż podstawą do ustalania dopuszczalnego stopnia zadłużania się związków samorządowych są dochody zwyczajne nie tylko budżetu administracyjnego, lecz i budżetów przedsiębiorstw samorządowych.

15. Usunięcie w ogóle sztywnej normy dopuszczalnego zadłużania się związków samorządowych, zawartej w przytoczonym wyżej art. 33 wzgl. uelastyczenie tego przepisu przez:

a) upoważnienie przez ustawę Ministra Spraw Wewnętrznych do wyrażania zgody na przekraczanie przez związki samorządowe w poszczególnych przypadkach normy, ustalonej w art. 33,

b) niestosowanie tej normy w przypadkach, gdy związek samorządowy zaciąga pożyczkę na budowę nowej inwestycji lub rozbudowę już istniejącej pod warunkiem, iż jedynym zabezpieczeniem spłaty tej pożyczki łącznie z odsetkami będzie to nowe urządzenie wzgl. jego dochody.

#### ODDŁUŻENIE MIAST „ULENOWSKICH“.

Sytuacja miast tzw. „ulenowskich“ jest w dalszym ciągu ciężka, mimo zastosowania przez Rząd ulg w spłacie pożyczki amerykańskiej. W trakcie akcji oddłużeniowej szereg zobowiązań miast z tego tytułu zostało częściowo umorzonych bądź rozterminowanych. Ulgi stosowane przez Centralną Komisję Oszczędnościowo - Oddłużeniową są przedmiotem analizy Związku Miast Polskich w memorialne wystosowanym do Ministra Skarbu w dniu 31 lipca 1936 r., przy czym za przykład przyjęto ustalone przez komisję plany oddłużenia dla miast: Lublina, Otwocka, Piotrkowa, Radomia i Zgierza.

Centralna Komisja umorzyła należności Skarbu Państwa, zaległe raty i odsetki pożyczek „ulenowskich“ i tzw. „sanacyjnych“, ustaliła kwoty, jakie miasta te corocznie mają wpłacać do Banku Gospodarstwa Krajowego na pokrycie wymienionych pożyczek, zaś różnicę między roczną kwotą umownej obsługi pożyczek, a sumą, faktycznie wpłaconą z tego tytułu przez miasta, ma pokrywać Skarb Państwa na rachunek odnośnych miast.

W ten sposób miasta mają być zwalniane z zobowiązań wobec Banku Gospodarstwa Krajowego, ale równocześnie powstaną zobowiązania wobec Skarbu Państwa.

Zdaniem Związku Miast Polskich przez zastosowanie tego rodzaju ulg sytuacja finansowa miast „ulenowskich“ nie ulega zasadniczej poprawie, albowiem zmiana wierzyciela nie rozstrzyga najważniejszego i najuciążliwszego zobowiązania tych miast.

Dla poprawienia swego twierdzenia Związek Miast analizuje tytułem przykładu sytuację po oddłużeniu miast Lublina i Piotrkowa.

Zadłużenie m. Lublina z tytułu pożyczek „ulenowskiej“ i „sanacyjnej“ wynosi dziś zł 21.983.743.— przy sumie budżetu, ustalonego przez Centralną Komisję na zł 3.340.000.—. Umowna obsługa roczna tego zadłużenia wynosi zł 2.272.000.—, z których spłacać ma gmina zł 182.000.—, zaś Skarb Państwa — zł 2.090.000.—. W ciągu dziesięciu lat zobowiązanie gminy wobec Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu tych pożyczek formalnie byłoby uregulowane, lecz w tym czasie powstałoby wobec Skarbu Państwa zobowiązanie w wysokości ok. zł 20.000.000.—, które gmina spłacałaby przynajmniej 114 lat, jeżeli wziąć pod uwagę, że również po dziesięciu latach w niezmiennionej sytuacji finansowej miasto w dalszym ciągu spłacałoby po 182.000 zł rocznie.

Dług gminy m. Piotrkowa z tytułu pożyczki „ulenowskiej“ i „sanacyjnej“ obecnie wynosi zł 14.411.320.— przy sumie rocznego budżetu zł 950.000.—. Umowna roczna obsługa tego zobowiązania wynosi kwotę zł 1.531.320.—, z których gmina powinna spłacać z własnego budżetu zł 55.000.—, pozostałą sumę zł 1.476.320.— spłacać ma Skarb Państwa. Po dziesięciu latach zobowiązanie gminy wobec Skarbu Państwa — według tego obliczenia — ma wynosić ok. 14.000.000.— zł, które gmina miałaby spłacać przeszło 250 lat, gdyby stale przeznaczała kwotę zł 55.000.—, ustaloną na spłatę długu przez Centralną Komisję.

Zdaniem Związku Miast Polskich „obecny stan rzeczy nie tylko że uniemożliwia prowadzenie racjonalnej gospodarki wskutek oczywistego usztywnienia budżetów miast, lecz nawet hamuje rozwój gospodarki, jeżeli wziąć pod uwagę dążenie do uzyskiwania jak największych kwot w budżecie na spłatę wspomnianych pożyczek“.

Postulaty Związku Miast Polskich idą w kierunku:

„1) ustalenia dla pożyczek „ulenowskiej“ i „sanacyjnej“ annuitetów, jakie miasta spłacać mogą w granicach możliwości finansowych z zachowaniem równowagi budżetowej,

2) ścisłego określenia czasokresu spłaty,

3) umorzenia całkowitego tej części kapitału obu pożyczek, która nie zostanie spłacona ustalonymi annuitami w ciągu pełnego okresu spłaty“.

#### TERYTORIAŁNE ULGI PODATKOWE.

Dekretem Prezydenta Rzplitej z dnia 25 listopada 1936 r. o popieraniu ruchu inwestycyjnego na obszarze woj. wschodnich (Dz. U. R. P. Nr 88, poz. 641) wprowadzono szereg ulg w podatku dochodowym, mających na celu ożywienie procesów inwestycyjnych w przemyśle na obszarze ziem wschodnich (woj. nowogródzkie, poleskie, wileńskie i wołyńskie oraz



4 powiaty woj. białostockiego). Z natury rzeczy ulgi te obejmą udział samorządowy w podatku dochodowym, powodując tym znaczny ubytek w dochodach związków samorządowych. W związku z tym stanem rzeczy Związek Powiatów R. P. złożył Panom Ministrom Skarbu i Spraw Wewnętrznych memoriał z dn. 4 grudnia 1936 r., w którym stwierdzając oczywistą słuszność polityki, zmierzającej do gospodarczego podniesienia ziem wschodnich, zwrócił jednocześnie uwagę na konieczność odmiennego traktowania pod tym względem podatków państwowych i należności samorządowych. Motywy Związku Powiatów R. P., przedstawione w powyższym memoriale, były następujące:

„Między świadczeniami podatkowymi ludności na rzecz Skarbu Państwa a świadczeniami Państwa na rzecz ludności nie istnieje i nie może istnieć jakakolwiek zasada równowagi; tak jest nie tylko w teorii lecz i w rzeczywistości. Niektóre okręgi gospodarcze Polski są ze stanowiska gospodarki budżetowej Skarbu wybitnie deficytowe, muszą być zatem alimentowane środkami pochodzącymi z obciążenia kosztami gospodarki publicznej innych dzielnic kraju. Specjalne zadania Państwa w zakresie korygowania niedomagań zasadniczej struktury gospodarczej kraju i zasada rozdziału środków publicznych według kryteriów zupełnie niezależnych od terytorialnego pochodzenia tych środków, jaka obowiązuje w gospodarce Skarbu, powoduje, że zrezygnowanie przez Skarb Państwa z dochodów, otrzymywanych dotychczas z określonego terytorium, nie może spowodować spadku jakościowego i ilościowego obsługi potrzeb publicznych, wykonywanej przez Państwo na tym terenie. Przeciwnie: jeśli polityka podniesienia określonych terytoriów, jak w konkretnym wypadku ziem wschodnich, ma wydać szybko i widocznie poważniejsze rezultaty, zachodzi potrzeba równoczesnego zrezygnowania z pewnej części dochodów otrzymywanych stamtąd i intensywniejszego alimentowania tych ziem z ogólnych funduszy państwowych.

„Zupełnie odmienna sytuacja zachodzi odnośnie danin samorządowych. Tu jakiegokolwiek zrezygnowanie z dochodów podatkowych musi bezpośrednio odbić się na stopniu zaspakajania przez związek samorządowy miejscowych potrzeb, albowiem nie mogą być w tym wypadku stosowane żadne procesy wyrównawcze. W szczególności obniżanie danin komunalnych jako jeden ze środków gospodarczego podniesienia pewnej części kraju zawiera samo w sobie sprzeczność. Postulat podniesienia gospodarczego zawiera w sobie między innymi zagadnienie powiększenia urzędzeń, służących potrzebom zbiorowym, w zakresie szkolnictwa, zdrowotności, urzędzeń służących potrzebom produkcji rolnej itp. Tymczasem obniżanie dochodów podatkowych związków samorządowych zmierza wprost w przeciwnym kierunku, mianowicie do ograniczania dotychczasowego poziomu zaspakajania tych potrzeb.

Opisana sytuacja zachodzi w stosunku do ulg w podatku dochodowym dla ziem wschodnich. Wprawdzie udział powiatowych związków samorządowych trzech północno - wschodnich województw w podatku dochodowym jest finansowo mało wydajny (na rok 1935/36 preliminowano 230 tys. zł), a zatem ulgi przewidziane w dekreście z dnia 25.XI. rb. bez-

pośrednio dla powiatowych związków samorządowych pociągną stosunkowo skromne ofiary, tym niemniej jeśli do tego dodamy również niedawno wprowadzone ulgi w podatku dochodowym dla nabywców pojazdów mechanicznych, następnie od dawna obowiązujące ulgi dla nowowznoszonych budowli, wreszcie ulgi w spłacie zaległości podatkowych, otrzymamy łącznie sumy, które w budżetach wybitnie oszczędnościowych a nawet wegetacyjnych mogłyby stanowić poważną pozycję. Na przykładach tych można równocześnie obserwować wady, a przede wszystkim rezultaty finansowe opierania finansów samorządowych na udziale w podatkach państwowych bądź dodatkach, które ostatnio ma niebezpieczną tendencję rozrastania się w system“.

W związku z tym, że system stosowany dla specjalnych celów powoduje spadek dochodów związków samorządowych, a w konsekwencji obniżenie poziomu zaspakajania przez samorząd potrzeb zbiorowych, Związek Powiatów R. P. zwrócił się o rozważenie sprawy wyłączenia udziału bądź dodatków samorządowych do podatków państwowych z ulg, stosowanych dla specjalnych celów (popieranie ruchu budowlanego, motoryzacji, podniesienie gospodarcze ziem wschodnich), do chwili, gdy dochody związków samorządowych będą mogły być oparte o samoistne daniny komunalne.

#### **SPRAWA WŁASNOŚCI MAJĄTKÓW POZOSTAŁYCH PO B. RADACH DOBROCZYNNOSCI ITP. NA OBSZARZE B. KONGRESÓWKI.**

W wyniku długich starań zainteresowanych powiatowych związków samorządowych oraz Związku Powiatów R. P. wydana została ustawa z dn. 22 marca 1935 r. o majątkach pozostałych po b. ziemstwach i innych zrzeszeniach publiczno - prawnych (D. U. R. P. nr 27, poz. 201) oraz na jej podstawie — okólnik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 18 czerwca 1936 r. Nr 47. Ustawa ta załatwiła ostatecznie niezmiernie doniosłą dla pow. zw. sam. woj. wschodnich sprawę własności majątków, pozostałych po b. ziemstwach powiatowych, gubernialnych, b. zarządach gospodarstwa ziemskiego itp.

Dotychczas jednak pozostaje niezłatwioną analogiczna sprawa, interesująca powiatowe związki samorządowe b. Królestwa Kongresowego, mianowicie sprawa własności majątków pozostałych po b. radach dobroczynności publicznej, kuratoriach trzeźwości, radzie głównej opiekuńczej oraz powiatowych i miejskich radach opiekuńczych.

Pierwotnie w okólniku z dnia 4 października 1919 r. N. S. M. 1877/2 Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wychodząc ze słusznego założenia, że sprawy, dotyczące ochrony zdrowia publicznego, przeszły do zakresu działania powiatowych związków samorządowych i gmin miejskich, poleciłó przejąć od powiatowych rad dobroczynności zarząd sprawami sanitarnymi wraz z całym majątkiem. To stanowisko nie znalazło jednak wyrazu w konkretnych przepisach prawnych, któreby przeniosły prawo własności majątków b. rad dobroczynności na związki samorządowe. Przeciwnie, uchwałą Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r., podaną do wiado-



mości pismem okólnym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 6 sierpnia 1932 r. N. S. S. 111/20/2, zastrzeżone zostało, iż wydzierżawienie przez Skarb Państwa samorządom budynków i mienia b. rad dobroczynności itp. nie przesądza bynajmniej o własności tych obiektów. Równocześnie Prokuratoria Generalna w szeregu wypadków orzekła, że budynki szpitalne pozostałe po b. radach dobroczynności uważać należy za własność państwową.

W tym stanie rzeczy Związek Powiatów uznał za konieczne zwrócić się do właściwych ministrów o rewizję oficjalnego stanowiska i przekazanie ostatecznie związkom samorządowym wymienionych obiektów na własność. Związek Powiatów w memoriale swym z dnia 24 listopada 1936 r. wysunął następujące motywy:

1) związki samorządowe przejęły zadania z zakresu opieki społecznej i zdrowotności, należące do wymienionych na wstępie instytucyj, w związku z czym powinny przejąć także objekty majątkowe, służące do realizacji tych zadań,

2) z reguły objekty powyższe, przede wszystkim zaś szpitale, pozostają dotychczas w faktycznym władaniu związków samorządowych i służą nadal celom opieki społecznej lub zdrowotności,

3) związki samorządowe w obiektach tych poczyniły duże nakłady, doprowadzając je do stanu używalności i przystosowując do współczesnych potrzeb w zakresie zdrowotności i opieki społecznej; wartość tych nakładów przekracza niejednokrotnie pierwotną wartość przejętych majątków,

4) nieuregulowany tytuł własności zniechęca do dalszych koniecznych inwestycyj, jak również pomniejsza możliwości ich przeprowadzenia przez zmniejszenie zdolności kredytowej związku samorządowego.

Równocześnie do memoriału tego został dołączony projekt odpowiedniej ustawy. Projekt ten został opublikowany w tygodniku „Samorząd“ Nr 48 z 1936 r., str. 783.

## 2. ZE ZWIĄZKÓW.

### ZJAZD GŁÓWNY ZWIĄZKU POWIATÓW R. P.

W dniach od 13 do 15 września 1936 r. odbył się we Lwowie Zjazd Główny Związku Powiatów R. P., w którym wzięło udział 219 delegatów poszczególnych powiatowych związków samorządowych, członkowie Rady Związku Powiatów R. P. oraz ponad 100 gości, reprezentujących władze państwowe, zrzeszenia samorządowe, samorząd gospodarczy oraz organizacje społeczne. Ministra Spraw Wewnętrznych reprezentował na Zjeździe podsekretarz stanu p. Władysław Korsak, Ministra Opieki Społecznej — podsekretarz stanu p. dr Piestrzyński Eugeniusz, Ministra Wyznań Rel. i O. P. — kurator Okręgu Szkolnego Lwowskiego p. Gadomski Jerzy. Wicepremier i Minister Skarbu inż. E. Kwiatkowski nadesłał depeszę.

Otwarcia obrad dokonał w dn. 13 września prezes Związku Powiatów R. P. dr M. Z. Jaroszyński, wygłaszając następujące przemówienie:

„Panowie Ministrowie! Szanowni Panowie! Kiedyśmy się zebrali na Zjazd Główny — przedstawiciele samorządów powiatowych z całej Rzeczypospolitej, i tym samym reprezentujemy razem wzięci niejako całość Rzeczypospolitej, jest rzeczą oczywistą, że pierwsza myśl nasza wybiega nie ku naszym sprawom lokalnym, którymi się zajmujemy w naszej pracy codziennej, lecz ku sprawom całości, ku sprawom Państwa. Albowiem rozproszonych w tej znużonej i szarej codziennej pracy samorządowej jednoczy nas zawsze jedna myśl i jeden cel, którym jest moc Państwa Polskiego i dobro jego obywateli. A Państwo nasze znajduje się obecnie w wielkiej potrzebie. Sprawa obrony narodowej stała się problemem naczelnym całego naszego życia zbiorowego, problemem, który przygniata wszystkie inne swoim ogromem, swoją doniosłością i swoją szczególną pilnością. Świadomi tego wiemy z drugiej strony, że sprawa obrony narodowej nie jest tylko zagadnieniem chwili ani też zagadnieniem oderwanym, które możnaby należycie rozwiązać jedynie w płaszczyźnie organizacji, techniki czy finansów. Jest to problem organiczny, jak najgłębiej wrosły w całość życia społecznego. Obrona narodowa bez względu na swoją szczególną w tej chwili aktualność jest sprawą trwałą i jako taka opiera się na elementach, z którymi my, działacze samorządowi, mamy stale do czynienia. Obrona narodowa i moc Państwa bowiem, jako postulat stały, opierać się musi na dobrobycie materialnym i wysokiej kulturze najszerzych mas społeczeństwa polskiego. Sprawa drogowa, zagadnienie kultury rolnej, sprawa pieczy nad zdrowiem ludności i opieki nad obywatelem słabym, sprawa szkoły i inne środki zmierzające do podniesienia kultury duchowej mas, oto są kapitalne podstawy, na których się opiera trwała obronność Państwa. A wszystko to — to są zagadnienia nasze i my jako samorząd terytorialny jesteśmy powołani do ich rozwiązywania w terenie. Dlatego świadomi tej szczególnej doniosłości i aktualności sprawy obrony Państwa, wyrażającej się w konieczności szybkiego dobrojenia, równocześnie zdajemy sobie sprawę z tego, że te nasze prace, wykonywane na co dzień przez samorząd, są pracami dla obrony Państwa najważniejszymi, bo podstawowymi. Gdy uświadomimy sobie ten moment, to niewątpliwie z tym większą intensywnością będziemy czynić to, do czego jesteśmy na terenie naszej pracy powołani. W ten sposób najskuteczniej przyczynimy się do rozwiązania problemu.

Odpowiem niewątpliwie nie tylko przekonaniom wszystkich obecnych ale i gorącym uczuciom, jeżeli w imieniu Zjazdu wysłę następujące depeşe: do Pana Prezydenta Rzeczypospolitej: „Zjazd przedstawicieli samorządu powiatowego z całej Rzeczypospolitej, zebrany we Lwowie w dniu 13 września 1936 r., przesyła Ci, dostojny Panie Prezydencie, wyrazy hołd i głębokiej czci“. Do Pana Generała Śmigłego - Rydza: „Zjazd przedstawicieli samorządu powiatowego, zebrany we Lwowie w dniu 13 września 1936 r., reprezentujący bezpośrednio wszystkie samorządy powiatowe w całej Rzeczypospolitej, a pośrednio całe społeczeństwo wsi i mniejszych miast, zorganizowane w samorządzie, zwraca się do Wo-



dza Naczelnego z wyrazami hołdu i oddania. Sprawę obrony narodowej uznając za naczelne hasło dołożymy wszelkich sił, ażeby na terenie naszej pracy przyczynić się do jego pełnej realizacji". Do Pana Prezesa Rady Ministrów i Ministra Spraw Wewnętrznych: „Zjazd przedstawicieli samorządu powiatowego z całej Rzeczypospolitej, zebrany we Lwowie w dniu 13 września 1936 r. prosi Pana Premiera o przyjęcie zapewnienia, że samorząd wytężoną i wytrwałą pracą nad wypełnieniem powierzonych mu zadań starać się będzie przyczynić do rozwiązania wielkich problemów państwowych, do których powołany jest Rząd Rzeczypospolitej“.

Szanowni Panowie! Przechodząc do spraw naszego Zjazdu chcę przede wszystkim powitać czcigodnych i kochanych gości. Witam więc serdecznie Pana Ministra Korsaka jako przedstawiciela naczelnej władzy nadzorczej nad samorządem. Witam go również jako Pana Władysława Korsaka, dawnego naszego druha w pracach samorządowych, który z samorządu, a nawet z naszej organizacji wyszedł i zajmując obecnie naczelne stanowisko w Państwie w sprawach nas bezpośrednio interesujących docenia doniosłą rolę samorządu i w najcięższych chwilach i opresjach tego samorządu jest naszą ostoją i pomocą.

Witam serdecznie Pana Ministra Piestrzyńskiego, reprezentującego Ministerstwo Opieki Społecznej, szefa zdrowia i opieki społecznej w Państwie, a więc działu, z którym my, działacze samorządu, tak wiele mamy a w przyszłości, daj Boże, będziemy mieć jeszcze więcej do czynienia.

Witam Pana Kuratora Gadomskiego, który reprezentuje Pana Ministra Oświecenia Publicznego, a więc znów dział pracy państwowej, który nas jako samorząd absorbuje, tak żywo zajmuje i który ze względu na szczególną aktualność zagadnienia szkół powszechnych jest naszym sercem szczególnie bliski.

Następnie witam serdecznie przedstawicieli władz wojewódzkich, szeroko tutaj reprezentowanych z Panem Wicewojewodą lwowskim na czele.

Witam przedstawicieli samorządu gospodarczego, zarówno rolniczego jak i przemysłowo - handlowego i rzemieślniczego.

Witam inne instytucje publiczne, w szczególności Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych także bardzo bliski naszym pracom, a reprezentowany tutaj przez Pana Prezesa Min. Ziemięckiego.

Witam serdecznie inne instytucje zbliżone i bratnie, w szczególności także instytucje nam najbliższe, bo pokrewne, mianowicie centralne zrzeszenia samorządowe.

Witam wreszcie wszystkich innych obecnych, którzy jako goście okazali żywe zainteresowanie naszym zebraniem, przybywając na Zjazd.

Ze szczególną serdecznością witam przedstawicieli miasta Lwowa; w ich osobach witam w imieniu Zjazdu, reprezentującego całą Polskę, miasto Lwów i proszę o przyjęcie zapewnienia, że nam wszystkim, gdziekolwiek żyjemy i pracujemy, miasto Lwów jest zawsze szczególnie drogie i że doceniamy w pełni doniosłe znaczenie tego grodu nie tylko w przeszłości, ale także i w przyszłości.

Przechodząc do tematu naszych obrad chciałbym w tej chwili scharakteryzować moment w jakim zebraliśmy się, albowiem wyciśnie on zde-

cydowane piętno na obradach naszego Zjazdu. Otóż znaleźliśmy się znowu na przełomie: stoimy wobec jednego okresu, który zamiera i drugiego, który się przed nami otwiera. Okres, który mija, to był okres bardzo ciężki w całej gospodarce społecznej i samorządowej w szczególności, okres, że się tak wyrażę, porządków domowych w samorządzie; mam nadzieję, że z powodzeniem przeprowadziliśmy tę ważną, lecz mało efektowną akcję uporządkowania wszystkiego, co nie było w porządku. Trudno jest mówić, kiedy chodzi o życie zbiorowe, o ściśle określonym momencie przejścia z jednego okresu w drugi, ale niemniej zdajmy sobie wszyscy sprawę z tego, że albo już jesteśmy w innym okresie, albo też ten okres jest tuż przed nami. Ten drugi okres to okres aktywizacji całego życia zbiorowego, aktywizacji gospodarki społecznej i publicznej w szczególności, aktywizacji między innymi pracy samorządu. Rzecz prosta, że przejście w ten nowy okres dokonać się musi z pełnym umiarem, umiejętnością i z jak największą ostrożnością, co nam ułatwia nauka, wypływająca z błędów niedawnej przeszłości. To przejście z okresu wewnętrznego porządkowania w okres wzmoczonej aktywności samorządu stanowi główny temat i przewodnią myśl obecnego Zjazdu. Nie wątpię, że nie wdając się w zbyt szczegółowe debaty, do których tak tłumny zjazd mało się nadaje, potrafimy znaleźć i ustalić zasadnicze, ale dostatecznie konkretne dyrektywy i wskazania na okres pracy samorządu, który stoi przed nami i następnie w pracy swojej każdy na właściwym mu posterunku — potrafimy te wskazania w czyn wcielić“.

W imieniu Pana Ministra Spraw Wewnętrznych powitał Zjazd podsekretarz stanu p. W ł. K o r s a k, wygłaszając następujące przemówienie:

„Szanowni Panowie! Imieniem Pana Ministra Spraw Wewnętrznych Generała Składkowskiego mam zaszczyt bardzo serdecznie powitać wasz Zjazd i życzyć jego pracom jak najlepszych wyników. Gdy stoję tutaj przed Szanownymi Panami, a czynię to dziś nie po raz pierwszy z prawdziwą radością, widzę cały szereg tak bliskich pamięci i sercu twarzy ludzi, którzy przeszli drogę obfitą w troski, zwycięstwa, a także i załamania, drogę jaką przeszedł samorząd polski, w szczególności powiatowy, ziemski. Widzę też z radością cały szereg nowych twarzy, nowych działaczy, ludzi, którzy wyszli z ciągle odnawiających się szeregów społeczeństwa, które mimo trudów i zawodów, idzie ciągle naprzód. Okres, w który wступujemy, jest istotnie okresem nowej próby i nowego przełomu. Jeżeli tu przed Panami miałbym wypowiedzieć jakieś życzenie, to jedno przede wszystkim mi się nasuwa, ażeby między hasłami zjazdowymi, postanowieniami i projektami, a dniem powszednim pracy w samorządzie panował jak najmniejszy dystans, żeby te wielkie słowa wygłaszane na Zjazdach i zebraniach były istotnie realizowane w życiu codziennym, gdyż suma prac codziennych składa się na życie całej Rzeczypospolitej.

Chciałbym nadto wspomnieć, że istnieją jeszcze inne ważne postulaty, które by należało zbiorowo ustalić i wysunąć. Jednym z naczelnych jest postulat szukania istotnych oszczędności w obsłudze potrzeb szerokich mas społeczeństwa, której to obsłudze jesteśmy oddani.



Drugim postulatem, posiadającym silną wymowę przede wszystkim w samorządach powiatowych, jest postulat docenienia pierwiastka społecznego. Pierwiastek społeczny w samorządzie powiatowym winien uzyskać właściwe miejsce, a dopiero wówczas ustrój samorządowy, w jakim pracujemy, da pełnię rezultatów i wyników na jaki został obliczony. To są te dwie tezy, dwa życzenia dookoła których obraca się praca nasza, naszego Szefa i sędzę wszystkich zgromadzonych. Życzę w tej pracy i pracach dnia codziennego jak największych sukcesów i powodzenie“.

Następnie zgodnie z programem Zjazdu wygłoszone zostały kolejno referaty: p. Kazimierza Kühna pt. „Rola samorządu w rozwiązywaniu doniosłych zagadnień Państwa“; p. dra M. Z. Jaroszyńskiego pt. „Wytyczne polityki samorządu ziemskiego na tle gospodarczej i społecznej sytuacji wsi“ oraz p. inż. Stefana Czarnockiego pt. „Sytuacja finansowa samorządów, ze szczególnym uwzględnieniem pow. zw. sam.“.

Zasadnicze tezy referatów przedstawiają się następująco:

P. Kazimierz Kühn. 1. Kryzys gospodarczy, jaki opanował cały świat, specjalnie ciężko dotknął Polskę, jako państwo mało zasobne i silnie przeludnione zwłaszcza w zawodzie rolniczym. Warunkiem pomyślności gospodarczej Państwa Polskiego jest przede wszystkim skuteczne opanowanie przeludnienia kraju. Walka z przeludnieniem musi się odbywać wszystkimi środkami, prowadzącymi do tego celu, prócz polityki populacyjnej, a więc drogą zorganizowanej emigracji, drogą przebudowy ustroju rolnego, drogą uprzemysłowienia kraju. Przez wielki ruch inwestycyjny powinna nastąpić ogólna aktywizacja życia gospodarczego Polski, niezbędna do podjęcia i systematycznego przeprowadzenia akcji, zmierzającej do trwałego opanowania strukturalnych niedomagań.

2. W aktywizacji życia gospodarczego Państwa wybitny i dominujący udział powinien wziąć samorząd, ponieważ większość inwestycji mających na celu ułatwienie i usprawnienie produkcji i zapewniających ich rentowność społeczną, należy właśnie do zakresu zadań i obowiązków samorządu. Aby temu wielkiemu zadaniu podołać powinien samorząd posiadać dostatecznie zagwarantowane prawa swej samodzielności i samorządności, opartej na wystarczających i niezależnych źródłach finansowych.

3. Gwałtowne zbrojenia sąsiadów i kryzys panujący w Polsce sprawiły, że Państwo Polskie wymaga dozbrojenia. Dozbrojenie to musi nastąpić w jak najprędszym czasie i musi być zrealizowane wysiłkiem finansowym całego narodu. Finansowanie tego wielkiego przedsięwzięcia nie może jednak odbywać się drogą tylko dobrowolnych ofiar, pomimo powszechnych objawów gorących patriotycznych uczuć obywateli Państwa, którzy pospieszyli już ze swymi ofiarami na ten cel.

Młode Państwo Polskie musi wdrażać swych obywateli w poczucie, że w wypadkach wyższych konieczności państwowych ma obowiązek korzystać ze swego najważniejszego atrybutu — nakładania danin publicznych. Zjazd uważa, że dozbrojenie Państwa należy do tych wyższych konieczności państwowych i powinno być zrealizowane drogą jednorazowej powszechnej nadzwyczajnej daniny publicznej.

Dr M. Z. Jaroszyński. 1. W wyniku odbywającego się od dawna naturalnego procesu oraz wykonania reformy rolnej Polska stanie

się wkrótce krajem drobnej, a w znacznej mierze także nadmiernie rozdrobnionej własności rolnej. Ażeby odpowiedzieć wymaganiom, jakie rolnictwu stawia gospodarstwo narodowe, rozdrobnione warsztaty rolne muszą znaleźć stałe i mocne oparcie w organizacji zbiorowej, kierowanej planowo przez Państwo. W tym stanie rzeczy na samorząd powiatowy, gminny i gromadzki spada szczególnie doniosły obowiązek włączenia w programy swojej działalności akcji popierania rolnictwa, jako stałego i podstawowego elementu.

2. Przeludnienie wsi i wynikające z tego faktu faktyczne bezrobocie, częściowe i całkowite, są zjawiskami, które na długie jeszcze lata będą charakteryzować stosunki wsi polskiej. Liczyć się z nimi musi w swojej programowej działalności samorząd ziemski i dążyć musi wszelkimi środkami do złagodzenia i ograniczenia zła wynikami swojej pracy. W chwili obecnej nabiera szczególnej aktualności sprawa żywienia akcji inwestycyjnej samorządu. W tej mierze najpoważniejszym postulatem jest, ażeby spodziewany wzrost dochodów związków samorządowych był użyty w całości z jednej strony na lepsze zaspokojenie potrzeb dziś nadmiernie ścieśnionych, z drugiej — miarę możliwości — na akcję inwestycyjną. Natomiast nieproduktywne wydatki administracyjne nie tylko utrzymane być muszą w dotychczasowych, ścieśnionych granicach, ale także powinny być nadal komprymowane, gdzie tylko okaże się to możliwe.

3. Akcja inwestycyjna samorządu ziemskiego prowadzona być powinna w takich kierunkach, ażeby z jednej strony wznagając zatrudnienie na wsi i stwarzając źródła dodatkowych zarobków rolnikom, z drugiej stwarzała wartości trwałe, podnoszące kulturę materialną i duchową wsi. Wymienić zwłaszcza należy drogi, melioracje rolne, budowę szkół powszechnych i domów ludowych.

4. Poziom prowadzonych inwestycji musi się liczyć zarówno z ograniczonością możliwych do zdobycia środków jak i z koniecznością podniesienia wszędzie przeciętnego poziomu życia na wsi, który jest ogólnie bardzo niski. Przewodnią myślą polityki inwestycyjnej samorządu ziemskiego powinno być tedy obejmowanie jak najszerszych terenów i najliczniejszych mas ludności choćby kosztem obniżenia wymagań co do poziomu wykonywanych inwestycji.

5. W szeregu środków, zdolnych przyczynić się choćby w drobnej części do podniesienia gospodarczego wsi i wzmoczenia udziału wsi w ogólnym dochodzie społecznym, samorząd nie powinien pominąć żadnego. Z tego punktu widzenia szczególnie aktualne staje się nasilenie akcji samorządu w kierunku organizacji letnisk i turystyki oraz poparcia przemysłu ludowego.

6. Przeobrażenia w strukturze agrarnej i socjalnej wsi polskiej ze szczególną siłą ujawniają również stałe obowiązki samorządu ziemskiego w dziedzinie podniesienia kultury duchowej. Na czoło wysuwa się pilna konieczność realizacji pełnej szkoły powszechnej.

7. Dominującymi kryteriami w polityce podatkowej samorządu ziemskiego powinny być z jednej strony siła płatnicza drobnych rolników, z drugiej natężenie potrzeb ludności drobnorolniczej, które samorząd ma zaspokoić. Ustawodawstwo finansowe i w jego ramach prowa-



dzona polityka władz nadzorczych powinny pozostawić reprezentacjom samorządowym jak największą swobodę decyzji co do obciążeń na cele samorządu.

**I n ż. S t. C z a r n o c k i.** 1. Zjazd wypowiada się za skomasowaniem wszystkich podatków komunalnych, obciążających grunty, z następującymi zastrzeżeniami:

a) wysokość łącznego wymiaru winna odpowiadać potrzebom samorządu w zakresie umożliwienia mu wykonania zasadniczych zadań. Jako minimalny poziom danin komunalnych, odpowiadający wymogom współczesnej sytuacji i życia Polski, Zjazd uznaje wymiar z lat dobrej koniunktury;

b) obowiązujące przepisy winny zastrzec przeznaczenie z góry przewidzianego odsetka (najmniej 40%) skomasowanego podatku samorządu powiatowego na budowę i utrzymanie dróg;

c) dla gmin przy wymiarze skomasowanego podatku winny być uwzględnione podstawy, stosowane dzisiaj do podatku wyrównawczego, jako zapewniające możliwość ciągłej i pozytywnej ich pracy.

2. Zjazd uważa za konieczne dla rozszerzenia, uspołecznienia i zdemokratyzowania akcji samorządu stworzenie ustawowej możliwości uchwalania przez rady gromadzkie opłat na cele inwestycyjne i potrzeby bieżące danej gromady. Uchwały te byłyby zatwierdzone przez wydział powiatowy na wniosek zarządów gmin.

3. Zjazd wypowiada się za wprowadzeniem prawa samorządów do pobierania specjalnej składki powszechnej na koszty leczenia ubogich. Jednocześnie Zjazd stwierdza konieczność udziału finansowego Państwa w znacznie szerszym niż dotychczas zakresie w walce z chorobami zakaźnymi i społecznymi, zwłaszcza na terenie wsi.

4. Zjazd uważa za konieczne osiągnięcie przez wszystkie samorządowe zakłady użyteczności publicznej samowystarczalności i uważa za możliwe obciążanie budżetów administracyjnych dopłatami na pokrycie deficytu jedynie w drodze wyjątku w wydatkach nadzwyczajnych.

5. a) Zjazd uważa za pożądane zakładanie przez samorządy własnych przedsiębiorstw dochodowych, gdy tego wymaga interes znacznej części obywateli danego samorządu, a czynniki prywatne nie mogą lub nie chcą podjąć inicjatywy, względnie inicjatywa ich jest przeciwstawna interesowi publicznemu;

b) samorządy winny przystąpić w miarę możliwości finansowych do założenia przedsiębiorstw, jeżeli tego potrzeba jest powszechną (elektrownie, rzeźnie, miejsca uboju, przedsiębiorstwa komunikacyjne itp.);

c) wszystkie przedsiębiorstwa samorządowe muszą być oparte na zasadach dochodowości, z wykluczeniem jednak spekulacji i niezdrowego ryzyka;

d) samorząd winien wykluczyć ze swej działalności przedsiębiorstwa, rywalizujące z istniejącymi spółdzielniami lub innymi poczynaniami społecznymi. Natomiast samorządowi winno być udostępnione jak najdalej idące współdziałanie z ruchem spółdzielczym, w którego rozwoju zainteresowane są szersze sfery ludności, z wykluczeniem jednak

udzielania tym organizacjom gwarancji, przekraczających ich odpowiedzialność materialną.

6. Zjazd uważa za konieczne całkowite przekazanie samorządom gminnym egzekucji wszystkich danin należnych od ludności wiejskiej.

7. Zjazd widzi konieczność wyeliminowania z akcji umarzania zaległości podatkowych płatników złośliwych.

8. Niezależnie od osiągniętych przez dotychczasową sanację finansów komunalnych oszczędności budżetowych, Zjazd kładzie nacisk na poddanie szczegółowej analizie celowości wydatków samorządu i uszeregowania z tego punktu widzenia ich kolejności. W odniesieniu do nadzoru nad działalnością samorządu Zjazd wysuwa jako naczelną dezyderat kontrolę celowości, uczciwości, oszczędności i sprawności gospodarki samorządowej, a nie formalistycznej prawidłowości urzędowania.

9. Zjazd stwierdza niedostateczność dotychczasowych poczynań w kierunku usunięcia wielokrotnie przez szereg miarodajnych czynników stwierdzonego przeciążenia samorządu, zwłaszcza gminnego, sprawami poruczonego zakresu działania. Zjazd widzi konieczność rewizji zarządzeń władz centralnych, które te obowiązki nałożyły.

10. Zjazd uważa za konieczne i pilne uchylenie ciążącego na gminach obowiązku wypłacania nauczycielom szkół powszechnych dodatku mieszkaniowego.

11. W celu wzmocnienia działalności samorządu oraz jej uspołecznienia, Zjazd uważa za konieczne rozszerzenie i pogłębienie współdziałania związków samorządowych między sobą i społeczeństwem w formie szerszego niż dotychczas zastosowania spółek drogowych, związków celowych, wspólnych funduszy specjalnych itp. oraz stworzenie nowych trwałych form współpracy samorządu z dobrowolnymi organizacjami.

W odniesieniu do tych wszystkich form współpracy, zwłaszcza do związków celowych, Zjazd uważa za konieczne usunięcie przepisowych wymagań, powodujących biurokratyczną ociążałość ich organizacji.

12. Zjazd widzi konieczność — zarówno z punktu widzenia dobra ludności wiejskiej, jak interesu Państwa — znacznego zwiększenia w stosunku do obecnej sytuacji świadczeń Funduszu Pracy na rzecz inwestycji, podejmowanych przez samorządy ziemskie (budowa dróg, melioracje, budowa szkół, domów ludowych itp.).

13. Zjazd, podzielając całkowicie motywy, wyluszczone przez Zarząd Związku Powiatów: 1) w piśmie do P. Prezesa Rady Ministrów z dn. 24.IX.1934 r. oraz 2) w piśmie do P. Ministra Opieki Społecznej z dn. 26.II.1936 r. — uważa za konieczne dla utrzymania równowagi budżetowej samorządów powiatowych oraz uzdrowienia ich stosunku do Funduszu Pracy i instytucji ubezpieczeń społecznych — całkowite umorzenie należności w stosunku do Funduszu Pracy z tytułu składki w wysokości 5% budżetów zwyczajnych, wymierzonych na podstawie ustawy z dn. 16.III.1933 r. oraz należności byłego ZUPU z tytułu niezgłoszenia w swoim czasie przez związki samorządowe pracowników do ubezpieczenia emerytalnego.

W następnym dniu (14 września) obradowały sekcje:



1) finansowo - gospodarcza, która przeprowadziła dyskusję nad referatami ogłoszonymi na plenarnym posiedzeniu,

2) ogólna, która przeprowadziła dyskusję nad sprawozdaniem Związku, rozesłanym wszystkim członkom Związku przed Zjazdem w osobnej broszurze.

W trzecim dniu obrad (15 września) odbyło się zebranie plenarne Zjazdu, poświęcone sprawozdaniom sekcji oraz uchwaleniu wniosków i rezolucyj.

Zjazd przyjął wniosek sekcji ogólnej o obniżeniu składki członkowskiej na rzecz Związku z 6 na 5 zł od 1000 mieszkańców (bez miast wydzielonych).

Następnie uchwalono następujące rezolucje:

„1) W aktywizacji życia gospodarczego Państwa wybitny i dominujący udział powinien wziąć samorząd, ponieważ większość inwestycji mających na celu ułatwienie i usprawnienie produkcji i zapewniających ich rentowność społeczną, należy właśnie do zakresu zadań i obowiązków samorządu. Aby temu wielkiemu zadaniu podołać powinien samorząd posiadać dostatecznie zagwarantowane prawa swej samodzielności i samorządności, opartej na wystarczających i niezależnych źródłach finansowych.

2) W wyniku odbywającego się od dawna naturalnego procesu oraz wykonania reformy rolnej Polska stanie się wkrótce krajem drobnej, a w znacznej mierze także nadmiernie rozdrobnionej własności rolnej. Ażeby odpowiedzieć wymaganiom, jakie rolnictwu stawia gospodarstwo narodowe, rozdrobnione warsztaty rolne muszą znaleźć stałe i mocne oparcie w organizacji zbiorowej, kierowanej planowo przez Państwo. W tym stanie rzeczy na samorząd powiatowy, gminny i gromadzki spada szczególnie doniosły obowiązek włączenia w programy swojej działalności akcji popierania rolnictwa, jako stałego i podstawowego elementu.

3) Przeludnienie wsi i wynikające z tego faktu bezrobocie, częściowe i całkowite, są zjawiskami, które na długie jeszcze lata będą charakteryzować stosunki wsi polskiej. Liczyć się z nimi musi w swojej programowej działalności samorząd ziemski i dążyć musi wszelkimi środkami do złagodzenia i ograniczenia zła wynikami swojej pracy.

W chwili obecnej nabiera szczególnie aktualności sprawa ożywienia akcji inwestycyjnej samorządu. W tej mierze najpoważniejszym postulatem jest, ażeby spodziewany wzrost dochodów związków samorządowych był użyty w całości z jednej strony na lepsze zaspokojenie potrzeb dziś nadmiernie ścięśnionych, z drugiej — w miarę możliwości — na akcje inwestycyjną. Natomiast nieproduktywne wydatki administracyjne nie tylko utrzymane być muszą w dotychczasowych, ścięśnionych granicach, ale także powinny być nadal komprimowane, gdzie tylko okaże się to możliwe.

4) Akcja inwestycyjna samorządu ziemskiego prowadzona być powinna w takich kierunkach, ażeby z jednej strony wzmagając zatrudnienie na wsi i stwarzając źródła dodatkowych zarobków rolnikom, z drugiej stwarzała wartości trwałe, podnoszące kulturę duchową i materialną

wsi. Wymienić zwłaszcza należy drogi, melioracje rolne, budowę szkół powszechnych i domów ludowych.

5) Poziom prowadzonych inwestycji musi się liczyć zarówno z ograniczonością możliwych do zdobycia środków jak i z koniecznością podniesienia wszędzie przeciętnego poziomu życia na wsi, który jest ogólnie bardzo niski. Przewodnią myślą polityki inwestycyjnej samorządu ziemskiego powinno być tedy obejmowanie jak najszerszych terenów i najliczniejszych mas ludności choćby kosztem obniżenia wymagań co do poziomu wykonywanych inwestycji.

6) W szeregu środków, zdolnych przyczynić się choćby w drobnej części do podniesienia gospodarczego wsi i wzmożenia udziału wsi w ogólnym dochodzie społecznym, samorząd nie powinien pominąć żadnego. Z tego punktu widzenia szczególnie aktualne staje się nasilenie akcji samorządu w kierunku uprzemysłowienia wsi, organizacji letnisk i turystyki.

7) Przeobrażenia w strukturze agrarnej i socjalnej wsi polskiej ze szczególną siłą ujawniają również stałe obowiązki samorządu ziemskiego w dziedzinie podniesienia kultury duchowej przez organizację szkolnictwa i oświaty pozaszkolnej. Na czoło wysuwa się pilna konieczność realizacji pełnej szkoły powszechnej.

8) Dominującymi kryteriami w polityce podatkowej samorządu ziemskiego powinny być z jednej strony siła płatnicza drobnych rolników, z drugiej natężenie potrzeb ludności drobnorolniczej, które samorząd ma zaspokoić. Ustawodawstwo finansowe i w jego ramach prowadzona polityka władz nadzorczych powinny pozostawić reprezentacjom samorządowym jak największą swobodę decyzji co do obciążeń na cele samorządu.

9) Zjazd uważa za konieczne dla rozszerzenia, uspołeczniania i zdeokratyzowania akcji samorządu stworzenie ustawowej możliwości uchwalania przez rady gromadzkie opłat na cele inwestycyjne i potrzeby bieżące danej gromady. Uchwały te byłyby zatwierdzane przez wydział powiatowy na wniosek zarządów gmin.

10) Zjazd wypowiada się za koniecznością zwiększenia dochodów samorządów na koszty leczenia ubogich. Jednocześnie Zjazd stwierdza konieczność udziału finansowego Państwa w znacznie szerszym niż dotychczas zakresie w walce z chorobami zakaźnymi i społecznymi, zwłaszcza na terenie wsi.

11) Zjazd uważa za konieczne całkowite przekazanie samorządom gminnym egzekucji wszystkich danin należnych od ludności wiejskiej.

12) Zjazd stwierdza niedostateczność dotychczasowych poczynań w kierunku usunięcia wielokrotnie przez szereg miarodajnych czynników stwierdzonego przeciążenia samorządu, zwłaszcza gminnego, sprawami poruczonego zakresu działania. Zjazd widzi konieczność rewizji zarządzeń władz centralnych, które to obowiązki nałożyły i nienakładania nowych bez zabezpieczenia źródeł pokrycia.

13) Zjazd uważa za konieczne i pilne uchylenie ciążącego na gminach obowiązku wypłacania nauczycielom szkół powszechnych dodatku mieszkaniowego.



14) Zjazd widzi konieczność — zarówno z punktu widzenia dobra ludności wiejskiej, jak interesu Państwa — znacznego zwiększenia w stosunku do obecnej sytuacji świadczeń Funduszu Pracy na rzecz inwestycji, podejmowanych przez samorządy ziemskie (budowa dróg, melioracje, budowa szkół, domów ludowych itp.).

15) Zjazd, dzieląc całkowicie motywy, wyłuszczone przez Zarząd Związku Powiatów: 1) w piśmie do P. Prezesa Rady Ministrów z dn. 24. IX.1934 r. oraz 2) w piśmie do P. Ministra Opieki Społecznej z dn. 26.II. 1936 r. — uważa za konieczne dla utrzymania równowagi budżetowej samorządów powiatowych oraz uzdrowienia ich stosunku do Funduszu Pracy i instytucji ubezpieczeń społecznych — całkowite umorzenie należności w stosunku do Funduszu Pracy z tytułu składki w wysokości 5% budżetów zwyczajnych, wymierzonych na podstawie ustawy z dnia 16.III. 1933 r. oraz należności byłego Z. U. P. U. z tytułu niezgłoszenia w swoim czasie przez związki samorządowe pracowników do ubezpieczenia emerytalnego.

16) Zjazd widzi konieczność wyeliminowania z akcji umarzania zaległości podatkowych płatników złośliwych“.

Wreszcie Zjazd dokonał wyboru 7 członków Rady Związku Powiatów R. P. w osobach p.p. dr M. Z. Jaroszyńskiego, Cz. Wróblewskiego, I. Puławskiego, M. Szajera, J. Marossanyi, J. Czarnockiego i E. Dunin-Marwickicza.

#### ZJAZD ZWIĄZKU ZAW. PRACOWNIKÓW SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO.

Dnia 4 października odbyło się w Warszawie XXII-gie walne zgromadzenie delegatów Związku Zawodowego Pracowników Samorządu Terytorialnego R. P.

W przeddzień Zjazdu odbyło się uroczyste poświęcenie domu związkowego w Warszawie, z udziałem Pana Prezydenta Rzplitej i Rządu.

Obrazy walnego zgromadzenia zagał prezes F. Filipiński, burmistrz m. Skierniewic. Po zagajeniu dyrektor Związku pos. A. Pacholczyk wygłosił referat pt. „Ideowe i społeczne cele i zadania Związku“. Referent wskazał drogę do potęgi wewnętrznej kraju poprzez pracę społeczną i dobrze zorganizowany samorząd, który jest szkołą kształcenia obywatelskiego. Podstawowym kryterium pracy samorządowej powinna być uczciwość wszystkich funkcjonariuszów, od najniższego szczebla aż do szczytu. Ażeby to osiągnąć, do służby w samorządzie powinni przychodzić ludzie nie dzięki protekcji, lecz na podstawie kwalifikacji zawodowych.

Imieniem Ministerstwa Spr. Wewn. powitał Zjazd nac. Podwiński, który zapewnił, że wszystkie słuszne postulaty pracownicze, zgłoszone przez walne zgromadzenie, zostaną z całą życzliwością rozpatrzone przez Rząd.

Po zatwierdzeniu sprawozdań z działalności Związku odczytano referaty w sprawie projektów ustaw pracowniczych, o roli i zadaniach społecznych pracowników samorządowych i o współpracy z nauczycielstwem.

W uchwalonych rezolucjach wyrażone zostało stanowisko Związku w sprawach pragmatycznych, dyscyplinarnych, uposażeniowych i emerytalnych. Związek Pracowników Samorządu Terytorialnego domaga się m. in. aby

1) dotychczasowi pracownicy etatowi, a w każdym razie mający za sobą co najmniej 5-letnią służbę samorządową zostali zaszeregowani na podstawie projektowanej ustawy do funkcjonariuszów publicznych;

2) aby zagwarantowana była stałość służby, o której nie może być mowy przy utrzymaniu przeniesienia pracownika w stan nieczynny „dla dobra służby“;

3) aby pracownicy samorządowi korzystali z ulg kolejowych i uzdrowiskowych na równi z funkcjonariuszami administracji rządowej;

4) aby ustawa pragmatyczna przekazywała spory, ze stosunku służbowego wynikające, sądom administracyjnym, a do czasu zorganizowania sądownictwa administracyjnego, aby spory majątkowe rozstrzygały sądy powszechne, pozostałe zaś spory — władze nadzorcze z zagwarantowaniem jednak dwuinstancyjności, równości stron i niezależności czynnika orzekającego.

Z postulatów uposażeniowych wymienić należy żądania: 1) aby płace odpowiadały warunkom służby samorządowej i pokrywały niezbędne potrzeby kulturalne i materialne pracownika, 2) aby dodatki do uposażeń były realne, a zwłaszcza zwrot opłat szkolnych miał charakter obowiązkowy i 3) aby płace pracowników kontraktowych nie były dowolnie zmieniane.

Jeżeli chodzi o postulaty emerytalne, to pracownicy domagają się, 1) aby ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym w samorządzie objęła poza zawodowymi członkami zarządów i przełożonymi gmin oraz starostami krajowymi i ich zastępcami wszystkich pracowników samorządu terytorialnego, zatrudnionych w ogólnej administracji samorządowej, w zakładach, przedsiębiorstwach, i to zarówno umysłowych jak i fizycznych pracowników bez względu na charakter stosunku służbowego, z wyjątkiem pracowników, których zajęcie nosi charakter przejściowy albo dodatkowy; 2) aby pracownikom kontraktowym, którzy zostaliby ubezpieczeni, a po 55-tym roku życia zwolnieni z pracy przez nabycie prawa do renty inwalidzkiej, przysługiwało ze związków samorządowych tymczasowe zaopatrzenie; 3) aby do wysługi emerytalnej zaliczona była bezpłatna służba wojskowa, państwowa, służba cywilna i studia wyższe; 4) aby prawo do emerytury powstawało po osiągnięciu co najmniej 10-letniej wysługi emerytalnej; 5) aby podstawę wymiaru zaopatrzenia emerytalnego stanowiło całe uposażenie ze wszystkimi stałymi dodatkami; 6) aby prawa nabyte na podstawie dotychczasowych przepisów nie uległy żadnemu ograniczeniu.

W sprawie podatku specjalnego walne zgromadzenie domaga się zaniechania poboru tego podatku, stwierdzając, że Skarb Państwa zrezygnował ze specjalnego podatku od uposażeń pracowników samorządowych na rzecz samorządu, że nie wszystkie samorzady potrzebują koniecznie wpływów z tego podatku.

Walne zgromadzenie wysłało depeşe hołdownicze do Pana Prezy-



denta R. P., do generała Śmigłego - Rydza, do premiera Składkowskiego i wicemin. spr. wewn. Korsaka. W depeszy do Naczelnego Wodza prezydium zgromadzenia melduje, że członkowie Związku składają ofiarę w wysokości co najmniej 6 proc. uposażenia na F. O. N., płatną w sześciu ratach. Winno to uczynić z górą 100.000 zł. W zakończeniu zebrania dokonano wyborów uzupełniających.

### 3. RÓŻNE.

#### PROJEKTY USTAWODAWCZE, DOTYCZĄCE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.

W czasie sesji zwyczajnej 1936/37 r. Sejmu R. P. złożone zostały do łaski marszałkowskiej do końca 1936 r. następujące projekty ustawodawcze, bezpośrednio dotyczące samorządu terytorialnego:

1) projekt ustawy posła Witolda Żybskiego o przyznanie gminom uprawnienia do wycieru kominów (druk Nr 254);

2) rządowy projekt ustawy o samoistnym podatku wyrównawczym dla gmin wiejskich (druk Nr 208);

3) projekt ustawy posła Stanisława Michałowskiego w sprawie zmiany ustawy o państwowym podatku dochodowym (druk Nr 231);

4) rządowy projekt ustawy o budowie i utrzymaniu dróg publicznych (druk Nr 215);

5) rządowy projekt ustawy o zmianie granic miast: Tarnopola i Brodów w województwie tarnopolskim oraz Kosowa w województwie stanisławowskim (druk Nr 286);

6) rządowy projekt ustawy o zniesieniu miasta Podgórze w powiecie toruńskim w województwie pomorskim i włączenie go do miasta Torunia w tymże województwie (druk Nr 291);

7) projekt ustawy posła J. Pyza o doręczaniu pism urzędowych (druk Nr 279);

8) rządowy projekt ustawy o zmianie rozporządzenia o uchyleniu odrębności stanowych (druk Nr 288);

9) rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zakładaniu i utrzymaniu publicznych szkół powszechnych (druk Nr 290);

10) projekt ustawy posła A. Pacholczyka o uchyleniu poboru podatku specjalnego przez związki samorządowe (druk Nr 261);

11) projekt ustawy posła Kazimierza Światopełk - Mirskiego o dodatkach na rzecz związków samorządowych i innych korporacji do państwowych podatków: gruntowego, od nieruchomości i przemysłowego (druk Nr 228);

12) projekt ustawy posła dr A. Kroebła o szkodnictwie polnym i leśnym (druk Nr 263).

## PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

**Konstanty Krzeczkowski: „Idee przewodnie ubezpieczeń społecznych“.** Warszawa, Instytut Spraw Społecznych, 1936 r.; str. 210 i 2 nlb.

Książka prof. Krzeczkowskiego jest wyjątkową pozycją we współczesnej literaturze, poświęconej zagadnieniom ubezpieczeń społecznych. W atmosferze panującego „likwidatorstwa“ w stosunku do instytucji ubezpieczeń społecznych, powszechnych nieomal narzekań na aktualny stan urządzeń ubezpieczeniowych, narzekań, które przesłaniają i zapoznają istotny, głębszy sens i społeczną użyteczność ubezpieczeń społecznych, prof. Krzeczkowski podejmuje zadanie niewątpliwie niepopularne, ale bardzo na czasie i bardzo potrzebne — obrony integralnej idei ubezpieczenia społecznego. Nie jest to jednak obrona istniejącego stanu rzeczy w zakresie ubezpieczeń; przeciwnie, prof. Krzeczkowski widzi i analizuje braki tego stanu, formułuje szerokie i całkiem nowe plany zasadniczych reform ubezpieczeń tak co do ich zakresu, jak i formy; wyjątkowość stanowiska prof. Krzeczkowskiego na tle rozpowszechnionych szeroko w Polsce poglądów polega na przyjęciu bez zastrzeżeń zasadniczej użyteczności społecznej i gospodarczej idei ubezpieczenia społecznego. Właśnie ta specjalna atmosfera, w której ukazuje się praca prof. Krzeczkowskiego, spowodowała, że obok rozległych argumentów naukowych, trzeba było nieraz sięgnąć do argumentów pozanaukowych, dyktowanych reakcją głęboko czującego człowieka na „likwidatorskie“ ataki reprezentantów tzw. sfer gospodarczych.

Pierwsza część pracy prof. Krzeczkowskiego poświęcona jest rozwojowi idei ubezpieczeń społecznych na tle rozwoju gospodarczego Zachodu, który dzieli na trzy okresy: utopijny, realizatorski i rewizjonistyczny. Okres pierwszy, utopijny trwa do czasu rozwinięcia się na Zachodzie wielkokapitalistycznych form gospodarowania. Charakteryzuje go fantazja w zakresie pomysłów, której towarzyszą pierwsze praktyczne próby realizowania ubezpieczenia w formie dobrowolnych zrzesseń. Roz-



kwit kapitalizmu — to równocześnie okres realizatorski ubezpieczeń społecznych, w którym ubezpieczenia stały się narzędziem w komplikującej się polityce społecznej nowoczesnego państwa. Okres ten nazywa także prof. Krzeczkowski imieniem Bismarka. Wreszcie okres trzeci — powojenny charakteryzuje się rewizjonistycznymi dążeniami, a nawet nieprzychylnym ustosunkowaniem państwa do instytucji ubezpieczeń społecznych. Prof. Krzeczkowski poświęca każdemu z tych trzech okresów osobny rozdział, w którym omawia idee, głoszone w tym okresie, jak również formy realizacji ubezpieczeń.

Analizując powojenny kryzys ubezpieczeń społecznych, Autor stwierdza przede wszystkim że jest on „nader luźno... związany z całym dzisiejszym kryzysem gospodarczym“ (str. 120), natomiast źródłem jego są zasadnicze wady w budowie ubezpieczeń. „Ubezpieczenia społeczne we wszystkich państwach dzisiejszych nie tworzą tej jednolitej budowy, jak np. ochrona pracy. Wręcz odwrotnie, dają obraz chaosu i powikłania, jakby nie posiadały wspólnego pnia, wspólnego trzonu w swej strukturze“ (str. 102). W związku z tym zasadniczym stwierdzeniem argumenty przeciwko ubezpieczeniom społecznym, wysuwane w okresie powojennym, „likwidatorskim“, wprowadza prof. Krzeczkowski z kryzysu społecznego, jaki Europa dzisiejsza przeżywa. „Kryzys społeczny, wytworzony przez reakcję wobec reform społecznych powojennych, triumfuje, unicestwiając powoli wszystkie zdobycze społeczne świata pracy, przede wszystkim zaś ubezpieczenia społeczne“ (str. 120 — 121). Objawami tego kryzysu społecznego jest walka z samorządem ubezpieczonych, który stanowi o żywotności instytucji ubezpieczeń społecznych (str. 160) oraz operowanie argumentem o wielkim obciążeniu produkcji świadczeniami społecznymi, który Autor kwalifikuje i uzasadnia jako „demagogiczny“ i „fałszywy“ (str. 123 i nast.).

Najciekawszą część książki prof. Krzeczkowskiego stanowią pozytywne sformułowania ideologicznych i organizacyjnych podstaw ubezpieczenia społecznego. Wywodzi się ono z idei przezorności społecznej (str. 164); jako forma samopomocy społecznej musi posiadać masową organizację (str. 166), która wskutek braku powszechnego zrozumienia może być zrealizowaną tylko w drodze przymusu państwowego (str. 168). Podstawową ideą ubezpieczeń społecznych jest ich jedność, tzn. „że powinny one obejmować wszystkie możliwości ryzyka, że powinny zaspokajać wszystkie potrzeby, wynikające z wypadków losowych, grożących człowiekowi pracy“ (str. 172). Ubezpieczeniem, obejmującym wszystkie możliwe ryzyka, jest zdaniem prof. Krzeczkowskiego „ubezpieczenie od braku dochodu czy zarobku“ (str. 141). Wreszcie prof. Krzeczkowski podkreśla „ideę międzynarodowej użyteczności ubezpieczeń“, konsekwencją której winna być jedność systemu ubezpieczeń

w skali międzynarodowej (str. 176), oraz postulat prowadzenia przez instytucje ubezpieczeniowe akcji profilaktycznej, zmierzającej do podniesienia poziomu życia klasy pracującej w najszerszym ujęciu (str. 177). Jeśli chodzi natomiast o postulat celowego, taniego i życiowego funkcjonowania ubezpieczeń, to może on być zrealizowany tylko przy „daleko posuniętym terytorialnym zdecentralizowaniu instytucji“ (str. 145) oraz przy czynnym udziale ubezpieczonych w formie samorządu (str. 146).

Rozwijając ideę jedności ubezpieczeń, którą upatruje w ubezpieczeniu na wypadek braku zarobku, w konsekwencji ograniczającej świadczenia instytucji ubezpieczeń do wypłaty zasiłków, zastępujących zarobek, prof. Krzeczkowski projektuje równocześnie inną niż dotychczas organizację lecznictwa. Poglądy prof. Krzeczковского w tym zakresie, dawno sformułowane, rzucone na tło naszej dzisiejszej rzeczywistości mogą się wydać istotnie rewolucyjnymi; zmierzają one do upowszechnienia lecznictwa w oparciu o samorząd terytorialny, który pomoc lekarską zapewniłby wszystkim swoim mieszkańcom w równym stopniu. Wyższość samorządu nad ubezpieczalniami tkwi w tym, że samorządy, „obejmujące ogół mieszkańców, zainteresowanych w dobrej organizacji służby zdrowia, muszą być nastawione na interes ogólny, przeważać w nich muszą pierwiastki społeczne, podczas gdy wszelkie instytucje ubezpieczeniowe, mimo swego społecznego charakteru muszą mieć nastawienie jednostkowe, liczyć się ze swymi członkami, z potrzebami wybranego grona słowem muszą stać frontem tylko do ubezpieczonego obywatela“ (str. 154). Projekt prof. Krzeczковского jest wprawdzie w obecnych warunkach — jak sam Autor przyznaje — mało realny, niemniej tylko na tej drodze może być rozwiązane coraz bardziej pilne zagadnienie lecznictwa powszechnego, w szczególności na wsi. Przy okazji nie oszczędził Autor krytycznych uwag pod adresem obecnej organizacji lecznictwa, prowadzonego przez ubezpieczalnie, nazywając ją „szkodliwą parodią lecznictwa“ (str. 155).

Rozpatrując sprawę akcji profilaktycznej, którą powinny prowadzić instytucje ubezpieczeń, prof. Krzeczkowski wiąże ją z polityką lokacyjną kapitałów, gromadzonych przez ubezpieczenia długoterminowe. Związek między akcją profilaktyczną a polityką lokacyjną polega na umieszczeniu funduszy ubezpieczeniowych w takich urządzeniach, które zmniejszałyby ilość i rodzaj wypadków losowych, objętych ubezpieczeniem (np. budownictwo małych mieszkań, wodociągi i kanalizacje). Większość tego typu inwestycji należy do zakresu działania samorządu terytorialnego, „dlatego w polityce lokacyjnej ważne jest, by nastąpiło porozumienie dwu czynników, żywo zainteresowanych w prowadzeniu owej polityki profilaktycznej... instytucji ubezpieczeń z samorządem“ (str. 159). Niestety,



sprawa współdziałania instytucji ubezpieczeń społecznych z samorządem terytorialnym nie ruszyła dotychczas z martwego punktu. Fundusze długoterminowych ubezpieczeń służą prawie wyłącznie potrzebom kredytowym Skarbu Państwa; sprawa koordynacji wysiłków samorządu i ubezpieczeń w zakresie lecznictwa i profilaktyki nie wyszła jeszcze z okresu przedwstępnych badań i konferencji.

Część programowa książki prof. Krzeczковского, charakteryzująca się rozległością i śmiałością poglądów i projektów reform, daje ogólny, ale bardzo zwarty i przejrzysty zarys idealnej budowy systemu ubezpieczeń społecznych. Wszelkie późniejsze próby teoretycznego i praktycznego rozwiązania zagadnienia ubezpieczeń społecznych i organizacji służby zdrowia muszą uwzględniać wyniki badań prof. Krzeczковского, jako trwałą zdobycz myśli społeczno - gospodarczej w Polsce.

## M.

**Pszczyna. Monografia historyczna.** Opracował na podstawie materiałów źródłowych Ludwik Musioł. Katowice 1936. Nakładem Magistratu m. Pszczyny. Str. 596.

Monografia historyczna m. Pszczyny nosi charakter monografii popularnej, jak to zresztą sam Autor we wstępie zaznaczył. Na podstawie licznych stosunkowo materiałów źródłowych, zebranych nader skrzętnie, Autor pokusił się o przedstawienie dziejów miasta Pszczyny „dla zorientowania się obywateli miasta Pszczyny w dziejowym rozwoju tak miasta samego, jak i poszczególnych urządzeń miejskich“.

Cel swój osiągnął, przedstawiając zgodnie ze swym założeniem dzieje miasta od jego powstania aż do czasów ostatnich. Na tle stosunków narodowych, religijnych i kulturalnych Autor rozwija dosyć obszernie rozwój życia gospodarczego i kulturalnego w mieście i w najbliższej jego okolicy, podaje nam w porządku chronologicznym w miarę rozporządzalnych źródeł rozwój gospodarki publicznej, tj. państwowej i samorządowej oraz gospodarki prywatnej. W monografii tej znajdujemy zatem opisy mniej lub więcej szczegółowe, dotyczące poszczególnych fragmentów gospodarki miejskiej, jak np. zaopatrzenie w wodę, urządzeń zdrowia publicznego i opieki społecznej, szkolnictwa itd., spotykamy również historię powstania i działalności urzędów państwowych w poszczególnych okresach, dane o stosunkach religijnych i kościelnych, życiu i rozwoju organizacyj kulturalno - oświatowych z podaniem ich liczby i krótkiej działalności, wreszcie dane o zabytkach, znajdujących się na terenie miasta.

Praca ta, napisana dla zaznajomienia ludności miejskiej z dziejami swego miasta, wzbudzi niewątpliwie duże za-

interesowanie wśród ludności, o ile tylko zostanie jej odpowiednio udostępniona. Lecz nie tylko sama ludność odniesie z tej pracy korzyść, ale praca ta może stanowić podstawę i zachętę do dalszych badań naukowych nad tymi zagadnieniami, które ze względu na jej przeznaczenie zostały tylko fragmentarycznie poruszone.

Przede wszystkim należy podkreślić obywatelskie stanowisko Zarządu Miejskiego, który postanowił zainteresować swych mieszkańców historią ich miasta, pracą i wysiłkami jednostek i zbiorowości zarówno w okresie minionym, jak i w dobie obecnej, by w ten sposób nauczyć ich i pobudzić do żywszego udziału w życiu publicznym.

B.

**Janusz Libicki: „Granice opodatkowania“.** Kraków, 1936 r., nakł. Towarzystwa Ekonomicznego w Krakowie. Str. 49 + 3 nbl.

Zagadnienie, będące przedmiotem powyższej pracy, jest jednym z najtrudniejszych w teorii skarbowości, równocześnie zaś najważniejszym w polityce skarbowej. Każda próba ustalenia optymalnej granicy opodatkowania posiada z tych względów pierwszorzędne znaczenie, zbliżając do właściwego ujęcia wzajemnych relacji gospodarki publicznej i prywatnej.

Przedmiotem głównych rozważań Autora jest analiza czterech możliwych punktów widzenia na problem granic opodatkowania: 1) stosunku wysokości obciążeń publicznych gospodarstw prywatnych do wysokości dochodu tych gospodarstw; 2) wpływu obciążenia podatkowego na zakres zaspokajania potrzeb indywidualnych i na proces kapitalizacji; 3) porównywania wyników działalności publiczno- i prywatno-gospodarczej w zakresie zaspokajania potrzeb: w pierwszym wypadku zbiorowych, w drugim — indywidualnych; 4) przez zastosowanie teorii użyteczności krańcowej (str. 10).

Żaden z wyliczonych punktów widzenia nie doprowadza do wniosków, mających jakąkolwiek wartość dla poznania badanego zagadnienia.

Najczęściej spotykanym punktem widzenia dla oceny granicy opodatkowania jest badanie stosunku obciążenia podatkowego do dochodu społecznego, przy czym chodzi o konkretne ustalenie stosunku procentowego. Stusnie Autor podnosi, że w płaszczyźnie ściśle teoretycznej ustalenie bardziej dokładnego, procentowego stosunku jest prawie niemożliwe, a w każdym razie będzie zawsze mniej lub więcej dowolne, przypadkowe lub arbitralne. „Zupełna arbitralność wynika przede wszystkim z tego, że w ramach rozważań ogólnych równie wiele, a właściwie równie mało możemy znaleźć argumentów, uzasadniających 20%, czy też 30% w stosunku do dochodu społecznego, jako granicę opodatkowania. Zależnie od najrozmaitszych wa-



runków w jednym wypadku zagarnianie przez gospodarkę publiczną, powiedzmy, 15% dochodów prywatno - gospodarczych może zostać przez jednostki gospodarujące odczute bez porównania dotkliwiej, niż w innym wypadku i w innych warunkach obciążenie tych dochodów świadczeniami na rzecz gospodarki publicznej w wysokości choćby nawet 30%" (str. 15).

Niemożność rozwiązania tego problemu w płaszczyźnie teoretycznej nie może oznaczać całkowitej rezygnacji. Badania nad tym zagadnieniem powinny mieć przede wszystkim charakter empiryczny; to znaczy, że podstawą ich powinien być konkretny system skarbowy i konkretne gospodarstwo w ramach jednego organizmu państwowego. Wprawdzie zjawiska wpływu obciążenia podatkowego na gospodarstwo prywatne nawet w konkretnych ramach nie uda się izolować dla celów badawczych, nie mniej tylko tą drogą można zorientować się w obiektywnej dotkliwości obciążeń publicznych dla gospodarstwa prywatnego.

Także analizowanie zagadnienia granicy opodatkowania z drugiego punktu widzenia, związanego zresztą logicznie z pierwszym, mianowicie ze stanowiska wpływu obciążenia podatkowego na proces kapitalizacji, nie doprowadza do żadnych precyzji, poza ogólnikowymi stwierdzeniami. Opierając się na teorii „elastyczności dochodowej“ krzywej popytu („przesunięcia, jakim ulegnie cała krzywa popytu na skutek zmian w wielkości dochodu jednostki gospodarującej“, str. 20), Autor dochodzi do wniosku, że w wypadku, gdy część dochodu jednostki gospodarującej zostanie pomniejszona wskutek podniesienia obciążenia podatkowego, dotychczasowa część tegoż dochodu, przeznaczona na kapitalizację, ulegnie najsilniejszemu ograniczeniu. „Z dużą dozą prawdopodobieństwa możemy przyjąć, że elastyczność dochodowa popytu na zwiększenie przyszłego dochodu jest stosunkowo największa. Krzywa popytu, reprezentująca ten popyt, ulegnie więc najsilniejszemu stosunkowo przesunięciu w dół“ (str. 23).

Postulat ustalenia zasad polityki skarbowej w sposób, któryby nie tylko nie hamował, lecz naodwrot wspierał wzrost kapitalizacji w tempie stanowiącym o wzroście bogactwa narodowego stanowi stale przedmiot ożywionych dyskusji publicznych. Szczególnie mocno akcentował to zagadnienie w szeregu swych wystąpień publicystycznych b. min. Skarbu Matuszewski. Pozostaje ono niezmiennie aktualne, a to wobec ogromnego opóźnienia Polski w rozwoju gospodarczym i wielkiej rozciągłości. Utrzymanie tempa przyrostu kapitalizacji na poziomie tempa przyrostu ludności nie jest wystarczającym; „oznaczałoby utrzymanie przeciętnego dochodu społecznego na głowę ludności na niezmiennym poziomie, a więc byłoby równoznaczne z zahamowaniem postępu gospodarczego, którego wyrazem jest wzrost przeciętnego realnego dochodu społecznego na głowę

ludności“ (str. 25). Zatem górną granicą opodatkowania będzie taka wysokość obciążenia podatkowego, przy której tempo przyrostu kapitalizacji jest tak wysokie, że w wyniku daje wzrost przeciętnego dochodu społecznego na głowę ludności. Nie znaczy to, by w miarę obniżania obciążenia podatkowego następował zawsze odpowiedni wzrost kapitalizacji. Istnieje równocześnie najniższa granica wysokości świadczeń publicznych. „Mianowicie tak silne ich obniżenie i w związku z tym tak silne ograniczenie usług gospodarki publicznej w zakresie bezpieczeństwa na zewnątrz, czy na wewnątrz, w zakresie wymiaru sprawiedliwości, porządku czy oświaty, że pociągnąłoby to musiało zanik kapitalizacji, byłoby również sprzeczne z postulatem racjonalnego gospodarowania“ (str. 25).

Wreszcie ostatnią metodą oceniania granicy opodatkowania, analizowaną przez Autora, jest zastosowanie do teorii skarbowości pojęcia użyteczności krańcowej, zaczerpniętego z teorii ekonomii. Próba ta, podjęta przez szwedzkiego ekonomistę Lindahla, pragnie przeszczepić na grunt gospodarki publicznej rachunek gospodarczy właściwy gospodarce prywatnej. Podstawą tego rachunku jest porównywanie przez jednostkę gospodarującą użyteczności zyskanych i straconych; w stosunku do gospodarki publicznej porównywanie to ogranicza do „zbadania stosunku przyrostu użyteczności zyskanych do przyrostu użyteczności straconych. Jednostka gospodarująca porównuje więc w tym wypadku nie wszystko, co zyskuje, z tym wszystkim, co traci, lecz porównuje tylko to, co dodatkowo zyskuje, mając do rozporządzenia ponad to, co miało dotychczas, jeszcze pewną nadwyżkę dóbr i usług, z tym, co dodatkowo traci, płacąc wyższy podatek, a więc wyrzekając się dodatkowo pewnej sumy użyteczności, ponad to, czego musiała się wyrzeknąć dotychczas dla uzyskiwania dotychczasowej kombinacji dóbr i usług, dostarczanych jej przez gospodarkę publiczną“ (str. 29).

Zastosowanie pojęcia użyteczności krańcowej do gospodarki publicznej nie wytrzymuje głębszej krytyki. Nie pozwala na to przede wszystkim zasada odpłatności ogólnej, właściwa gospodarce publicznej; brak „rynku“ na usługi, wykonywane przez gospodarkę publiczną, niepodzielność usług zbiorowych, brak swobody u jednostki gospodarującej co do wyboru usług, dostarczanych przez gospodarkę publiczną, w zależności od ceny itp. czyni zawodnym stosowanie rachunku gospodarczego, opartego o pojęcie użyteczności krańcowej, do usług i dóbr, dostarczanych przez czynnik publiczny. W konsekwencji stopień zaspokojenia potrzeb zbiorowych i indywidualnych, właśnie z powodu niemożności dokonania wyrównania użyteczności krańcowej, może być nierównomierny. Zdaniem Autora nierównomierności te „...muszą być tym większe, im mniej jednostki gospodarujące mają wpływu zarówno na zakres, w jakim są zaspokajane ich potrzeby zbiorowe, jak i na koszt tego zaspoko-



kajania, a natomiast tym mogą być mniejsze, im swobodniej jednostki gospodarujące mogą wpływać na to, jaką część swego dochodu przeznaczają na zaspokajanie potrzeb zbiorowych" (str. 34). Odrzucając praktyczną wartość metody zastosowania do skarbowości użyteczności krańcowej, trzeba równocześnie przyznać temu punktowi widzenia pierwszorzędne znaczenie przy ocenie dotkliwości obciążenia dla dochodu społecznego, opartej o kombinację czynników: ogólnej wysokości dochodu, obciążenia podatkowego i rozporządzalnej części dochodu.

Próba rozwiązania zagadnienia granic opodatkowania, podejmowana z różnych punktów widzenia, choć w sposób bardzo uproszczony, nie doprowadziła do żadnych konkretnych ustaleń. Nie mniej Autor uważa, że różne sposoby ujmowania tego zagadnienia, mogą być pomocne przy analizowaniu konkretnej sytuacji, mianowicie rozmiarów świadczeń publicznych w Polsce.

Sprawie tej poświęcona jest część druga pracy, zawierająca szereg zestawień cyfrowych, dotyczących zmian w dochodzie społecznym na przestrzeni ostatnich lat, dochodów i wydatków budżetowych, stosunku świadczeń publicznych do dochodu społecznego. Cyfry te doprowadzają Autora do stwierdzenia, że obciążenie publiczne w Polsce jest za wysokie; zastosowanie kryteriów, analizowanych w części teoretycznej, daje w konsekwencji dość ostrą charakterystykę gospodarki publicznej w Polsce. Mianowicie cechuje ją istnienie „dysproporcji między stopniem zaspokajania potrzeb zbiorowych a stopniem zaspokajania potrzeb indywidualnych“, „dysproporcji między tym, co jednostka gospodarująca zyskuje w postaci dóbr i usług, dostarczanych jej przez gospodarkę publiczną, a tym, co traci przez ponoszenie tak stosunkowo wysokich świadczeń na rzecz tej gospodarki“, a co najważniejsze nadmierna wysokość świadczeń publicznych, powoduje zjawiska dekapitalizacji, a to wobec tego, że część rozporządzalna dochodu społecznego na 1 mieszkańca spada w związku ze spadkiem ogólnej przeciętnej sumy dochodu i wzrostem procentowego udziału świadczeń publicznych w tym dochodzie. Wyższe świadczenia publiczne w stosunku do dochodu społecznego posiadają Niemcy, Anglia, Francja. Ale też dochód społeczny w tych krajach jest wielokrotnie wyższy od naszego. Przy tym samym stosunku procentowym obciążenia publicznego do dochodu społecznego, ciężar jego jest nierówny, zależnie od wysokości dochodu społecznego i jego rozporządzalnej części.

M.

Jędrzej Cierniak: „Wieś Zaborów i Zaborowski Dom Ludowy“. Zaborów, Towarzystwo Domu Wioski Zaborowa, 1936 r.; str. 182 i 2 nlb.

Wśród współczesnej, stosunkowo licznej literatury monograficznej o wsi, książka Jędrzeja Cierniaka zajmuje zupełnie

odrębne, własne stanowisko. Nie poczęły jej zamięłowania naukowe Autora, choć podparta jest poważną wiedzą i studiami historycznymi, nie zmierza do utrwalenia współczesnego stanu gospodarczego i kulturalnego opisywanej wsi, nie jest ani tylko historią, ani opisem, nie jest wreszcie tak modnym i rozpowszechnionym w badaniach stosunków społecznych reportażem. W najbliższym swym założeniu i intencji jest aktem pietyzmu, złożonym przez Autora, rodzonej wsi. Koło tej serdecznej nuty gorącej i czynnej miłości osnuta jest opowieść o minionych dziejach wsi, jej ludziach i ziemi, roli kościoła i szkoły, o życiu gminnym i społecznym, wreszcie o tym, co stało się bezpośrednio okazją i przyczyną napisania i wydania książki — o Zaborowskim Domu Ludowym. Opowieść, wsparta mnóstwem szczegółów archiwalnych, spokojna, oszczędna w niepotrzebne słowa, ale w całości swej wywierająca wrażenie pięknej historii o wiekowej, odrębnej kulturalnie, żywotnej rodzinie wieśkowej.

Wieś Zaborów (pow. brzeski) niezapisała się niczym szczególnym w dziejach. Taka jak tysiące innych, może tylko o tyle w lepszych warunkach bytująca, że była niegdyś wsią kościelną. Ale może właśnie przez swoją zwyczajność, typowość dzieje jej mogą być nie tylko fragmentem, ale w pewnym stopniu także skrótem dziejów całej wsi polskiej, kluczem do zrozumienia wielu zjawisk w dawniejszym i współczesnym życiu wsi. Przegląd dziejów wsi utwierdza wiarę w wielką żywotność i samodzielność ludu wiejskiego. Starania o własny kościół, szkołę, udział w powstaniu 1863, w Legionach Piłsudskiego, wychodźstwo zamorskie i europejskie, ruch polityczny, inteligencja wioskowa, praca samorządu gminnego, wreszcie własny okazały Dom Ludowy — oto główne linie dźwignia się Zaborowa wzwyż. Wieś, licząca 150 gospodarstw, dała powstańców w 1863, 6 legionistów (jeden odznaczony krzyżem *Virtuti Militari*), 27 inteligentów o wyższym i średnim wykształceniu; 107 Zaborowiaków wyemigrowało do Ameryki, utrzymując zawsze serdeczny stosunek z rodzinną wsią, czego wyrazem było właśnie wybudowanie wspólnym wysiłkiem zamorskich i tutejszych Zaborowiaków Domu Ludowego.

Pierwszy rozdział książki Cierniaka zawiera dzieje wsi, zestawione w sposób na ile pozwalały istniejące dokumenty. Rozdział drugi, zatytułowany „Ziemia i chleb“, mówi o stosunkach agrarnych dawniej i dziś, podając nawet takie szczegóły, jak imienny spis włościan z podziałem na kmieci, zagrodników, dominikałistów, zagrodników sołtysostwa i chałupników (dla r. 1852). Następny z kolei rozdział opisuje formowanie się wsi jako osiedla, rozwój ludnościowy, obyczaj i kulturę. Osobny rozdział poświęcony jest wybitnej roli kościoła w dziejach wsi. Rozwój społeczny wsi datuje się głównie od utworzenia we wsi szkoły (1878 r.), dlatego należało się jej słusznie osobne omówienie w książce. Wreszcie wśród czynników kształtowania



oblicza wsi nie omieszkał Autor omówić dziejów, formy i roli samorządu. Rolę samorządu ocenił pozytywnie: „...nasz samorząd gminny, nawet w tych prostych formach tradycyjnych, w jakich zapewne przez długie lata był sprawowany, był pewnego rodzaju szkołą życia społecznego na wsi. Wyrabiał ludzi w tym kierunku, wiązał mieszkańców w grupę społeczną, usuwał powoli tzw. samojednictwo..., uczył brania na siebie wspólnej odpowiedzialności za losy gromady, wdrażał do dobrowolnego podporządkowywania się uchwałom wybranej przez siebie Rady Gminnej, słuchania rozkazów i orzeczeń wójta, jako wyraziciela ich wspólnej woli, a to dla dobra ogółu, to wszystko wyrabiało ludzi społecznie, pozwalało wybitniejszym chłopom-wójtom ogarniać troską sprawy całej gminy, uczyło wszystkich obywatelskiego stosunku do zbiorowości gminnej. Zwłaszcza, że w gminie rządzili się sami chłopci, bez patronów, działali jak umieli, ale samodzielnie i po swojemu“ (str. 140). Jako akt uznania dla pracy wójtów Zaborowa Autor podaje ich imienny wykaz za lat przeszło 150, bo od r. 1782 (str. 141 — 142).

Dwa rozdziały poświęcone są życiu społecznemu wsi na przestrzeni XIX i XX wieku, oraz temu, co stanowi szczytowy wyraz tego życia — Domowi Ludowemu.

Ostatni rozdział, zatytułowany „Chrzestnoojcove wskazania“, zawiera garść „w przyszłość wiodących“ myśli i wskazań o tym, co wieść robić powinna w oparciu o Dom Ludowy, by „wykuwać... nowe życie wsi naszej w służbie dla dzisiejszej i przyszłej Rzeczypospolitej Polskiej“ (str. 176).

S.

# ZAGADNIENIA SAMORZĄDOWE W PRASIE W 1936 ROKU\*)

## I. ZAGADNIENIA OGÓLNE.

### PROBLEM „SAMORZĄDNOŚCI“ ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ.

W roku sprawozdawczym zaznaczyło się żywe zainteresowanie sprawami samorządu terytorialnego nie tylko na łamach czasopism, specjalnie poświęconych zagadnieniom samorządowym, lecz i na łamach czasopism ogólnie - informacyjnych. Zainteresowania te związane są naogół z dążeniami do precyzowania zasadniczej roli, jaką samorząd terytorialny odgrywa w strukturze państwa. Życie publiczne w Polsce jest bowiem ciągle w stanie poszukiwania właściwych dla siebie form. Jak słusznie stwierdza p. Horzewski w artykule pt. *Samorząd terytorialny a administracja rządowa* (Pracownik Miejski Nr 3/4) zagadnienie centralizacji czy decentralizacji w administracji jest ciągle jeszcze sprawą nierozstrzygniętą. — Czy samorząd ma stanowić tylko przedłużenie państwowej władzy administracyjnej, czy też ma być jednostką możliwie samodzielna i wnikać w bolączki i postulaty miejscowego społeczeństwa? Zapowiedzi czynników miarodajnych o zbliżeniu wyższych i niższych władz do społeczeństwa nie są jeszcze realizowane. Przeciwnie, praktycznie rzecz biorąc, na czele miast stoją *sui generis* urzędnicy państwowi, w pierwszym rzędzie spełniający polecenia władz rządowych a dopiero na dalszym planie stawiający życzenia i dobro miejscowej ludności. Administracja samorządowa załatwia szereg spraw dla obywatela ale bez obywatela. Nie ulega wątpliwości, — stwierdza autor — że łatwiej i spokojniej można w ten sposób rządzić gminą, — ale jest to polityka na krótką metę.

Przy omawianiu spraw, związanych z samorządem, autorzy artykułów i notatek niemal powszechnie podnoszą wielką wagę czynnika obywatelskiego dla samorządu i w samorządzie, wyrażając jednocześnie obawy przed nadmiernym biurokratyzowaniem administracji samorządowej

---

1) W przeglądzie prasy zostały przede wszystkim uwzględnione te zagadnienia, którym prasa poświęcała w roku sprawozdawczym specjalną uwagę.



oraz przed przerostem kontroli rządowej nad samorządem. Autor artykułu *Realizacja samorządu* (Czas z dn. 23.VII) twierdzi wręcz, że jednym z kardynalnych braków naszej administracji jest nieobecność społeczeństwa w administracji samorządowej, a przyczyną takiego stanu rzeczy należy szukać w tym, że ogół społeczeństwa nie jest wciągany do życia samorządowego. Uważając zaś współpracę obywateli z administracją samorządową za niezbędny warunek rozwoju samorządu w Polsce, autor omawianego artykułu wysuwa konieczność gruntownej reformy administracji ogólnej, szczególnie zaś reformy administracji samorządowej. Najpilniejszą tutaj potrzebą wydaje się autorowi redukcja zbyt daleko idącej kontroli władz rządowych nad samorządem oraz likwidacja rządów komisarycznych. Podobne stanowisko zajmują również i inni autorzy. Tak np. w artykule *Samorząd nie jest szkołą dla nieudolnych urzędników* (Depesza z dn. 24.VIII, Samorządowiec) autor twierdzi, że dotychczasowe rządy prowadziły politykę „antysamorządową“, nie traktowały one bowiem samorządu, jako „zorganizowanej współpracy wszystkich obywateli około najbliższych im zagadnień“, lecz jako teren szkolenia „komisarycznych prezydentów“. P. J. Stamirowski w artykułach *Trzeba zmienić nie ustawy lecz metody postępowania w stosunku do samorządu* i *Większa samodzielność i kredyty warunkiem rozwoju samorządu* (Kurier Poranny z dn. 14 i 19.XI) podkreśla, że rozrost interwencjonizmu państwowego w ostatnich latach spowodował zwiększenie nadzoru nad samorządem do rozmiarów szkodliwych. Dlatego też, aby samorząd mógł należycie wypełniać swe zadania, niezbędną jest niezwłoczna zmiana postępowania władz rządowych w stosunku do samorządu. Autor wysuwa na pierwszy plan konieczność odpowiedniego wychowywania społeczeństwa w kierunku budzenia w nim zrozumienia dla spraw publicznych, co możliwe jest tylko przy równoczesnym zapewnieniu samorządowi ostatecznej samodzielności. Autor artykułu *Samorząd a droga służbowa* (Samorząd Nr 44 Elbe) potwierdza powszechnie wysuwane obawy biurokratyzowania się administracji samorządowej, zwracając uwagę, że do praktyki samorządowej przenikają coraz silniej pewne pojęcia, nie odpowiadające charakterowi samorządu, jak np. „podległa gmina“, „podwładny samorząd“. „droga służbowa“ itp. Uważając samorząd „za wykonywanie, w ramach ustaw, administracji państwowej przez lokalne organy hierarchicznie niezależne“, p. Elbe podkreśla, że przenikanie do praktyki samorządowej tego rodzaju obyczajów sprzeczne jest z ideą samorządu. Owe zasadnicze, nurtujące opinię publiczną, problemy ujął Prof. dr M. Jaroszyński w pracy pt. *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu* (Samorząd Nr 20, 21, 23). Autor stanął na stanowisku, że samorząd, będąc organem państwa, jest tą formą administracji publicznej, która urzeczywistnia najlepiej ideę decentralizacji, a która tym samym broni organizm państwowy od nadmiernych przerostów centralizacji i od jej nieodłącznej konsekwencji — biurokratyzacji życia publicznego. Doceniając wady jak i walory idei ludowładztwa, autor wyraża przekonanie, że samorząd jest właśnie tą formą reprezentacji woli ludu, która pozwala na rzeczywistą realizację idei demokracji. Wyciągając z tego stanowiska konsekwencje, prof. Ja-

roszyński podkreśla, że samorząd spełnia tylko wtedy swą właściwą rolę, gdy działalność danej jednostki samorządowej odpowiada woli zbiorowej danej społeczności, to znaczy wtedy, gdy jak najpełniej uwzględniany jest czynnik obywatelski zarówno w organizacji prawnej jak i w działalności samorządu. W praktyce życia samorządowego realizacja powyższego postulatów napotyka na trudności, płynące z jednej strony z bierności społeczeństwa, z drugiej zaś — z faktu istnienia pewnych tendencji absolutystycznych wśród działaczy samorządowych. Respektując w całej pełni konieczność pewnych ograniczeń w realizowaniu idei samorządu, wynikających z konieczności scharmonizowania samorządu z całością organizmu państwowego, autor wysuwa szereg postulatów o charakterze programowym, a mianowicie: 1) Wola miejscowej ludności musi w pełni znajdować swój wyraz w sposobie powoływania członków organów stanowiących. 2) Zakres kompetencji organów stanowiących w stosunku do organu zarządzającego nie może być ograniczany. 3) Samorząd musi rozporządzać dostatecznymi finansami. 4) Nadzór nad samorządem winien być utrzymywany tylko w granicach konieczności państwowych. Stojąc na stanowisku, że samorząd ma na celu podnoszenie materialnej i duchowej kultury ludności, autor omawia właściwą linię podziału pomiędzy działalnością samorządu i działalnością dobrowolnych zrzeszeń społecznych. Analiza funkcji samorządu pozwala na stwierdzenie, że kwestia przywrócenia, względnie stworzenia mocnego samorządu, zwłaszcza na terenie gminy wiejskiej, jest kwestią o ważności ogólnie - państwowej.

Obok wyżej naszkicowanych rozważań, omawiających pewne ogólne wytyczne polityki samorządowej i polityki wobec samorządu, rok sprawozdawczy przynosi również czysto teoretyczne rozważania pewnych problemów związanych z samorządem.

W pierwszym rzędzie należy podkreślić artykuły prof. dr. Jerzego Panejki *Założenia metodologiczne w badaniu pozytywno - prawnego pojęcia samorządu*, dr. Wacława Brzezińskiego *Pojęcie prawne samorządu terytorialnego według ustawodawstwa obowiązującego w b. dzielnicy pruskiej*. Ponieważ obie te prace ukazały się na łamach Samorządu Terytorialnego (zeszyt 3 i 4 z 1935 r., 1 i 2 z 1936 r.) nie będziemy ich na tym miejscu omawiać, zwrócimy natomiast czytelnikom uwagę na obszerny artykuł w Gazecie Administracyjnej (Nr 11 — 16) pt. „Udział czynnika kolegialnego w administracji ogólnej“. Po omówieniu zasad systemu kolegialnego autor tej pracy stwierdza, że udział w administracji elementu, reprezentującego dane środowisko, ma bardzo istotne znaczenie, polegające przede wszystkim na przeciwdziałaniu biurokratycznemu załatwianiu spraw. Udział czynnika obywatelskiego w administracji polskiej ma z reguły formy udziału kolegialnego. Autor szczegółowo omawia poszczególne formy tego udziału, podkreślając, że czynnik kolegialny powoływany jest naogół tylko do współdziałania przy podejmowaniu decyzji jednoosobowych, zaś głos stanowiący przysługuje czynnikowi obywatelskiemu tylko w wypadkach wyraźnie w ustawie określonych. W związku z zagadnieniem kolegistów autor porusza również problem tzw. instancyjności.



## ZAGADNIENIE NADZORU.

Prof. Bohdan Wasiutyński obszernie omawia *Czynności nadzoru w nowym ustroju samorządu* (Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny zeszyt I) stwierdzając, że „stosunek państwa do samorządu znajduje swój wyraz w uprawnieniach władz nadzorczych. Stosunek ten nie jest hierarchicznym. Gdyby bowiem władza nadzorcza mogła decydować o całej działalności samorządu, jednostka samorządowa stałaby się podwładnym urzędem, spełniałaby rolę najniższych szczebli hierarchii administracyjnej. Istotna różnica w stosunku zwierzchniczym urzędów nad podległymi urzędami i władz nadzorczych nad działalnością samorządu polega na tym, że władza nadzorcza może ograniczyć samodzielność samorządu jedynie na mocy ustawy, przy czym do każdego wkroczenia powinna mieć tytuł prawny. Autor przeprowadza, w myśl postanowień ustawy samorządowej z 1933 r., klasyfikację różnorodnych uprawnień władz nadzorczych i zastanawia się nad tym, kto jest władzą nadzorczą, oraz przeprowadza rozgraniczenie funkcji nadzorczych od innych czynności władz nadzorczych.

W związku z powstaniem i działalnością Związku Rewizyjnego Samorządu Terytorialnego prasa fachowa zajmowała się zagadnieniem usprawnienia inspekcji, przeprowadzanych w związkach samorządowych przez władze nadzorcze. St. Gliszczyński w artykule *Inspekcja powiatowa* (Samorząd Nr 40, 47) uważa, że nadzór, sprawowany przez inspektorów powiatowych nad gospodarką gminną, jest niedostateczny. Przyczyny tego leżą w braku odpowiednich kwalifikacji inspektorów oraz w braku odpowiednich instrukcji inspekcyjnych. Reorganizacji inspekcji trzeba, zdaniem autora, zacząć od wprowadzenia szeregu zmian w organizacji inspekcji wojewódzkiej. Powstanie Zw. Rew. Sam. Teryt. zmniejsza zakres działania inspekcji wojewódzkiej i pozwala na redukcję liczby inspektorów i usprawnienie inspekcji wojewódzkiej, która w pierwszym rzędzie powinna polegać na znoszeniu niepotrzebnej dwutorowości inspekcyjnej. R. Andruskiewicz (*O inspekcji związków samorządowych*, Samorząd Nr 42) przeciwny jest redukcji liczby inspektorów wojewódzkich, wysuwa natomiast projekt utworzenia przy urzędach wojewódzkich biur inspekcyjnych, które koncentrowałyby całość zagadnień inspekcyjnych danego terenu.

Rola Zw. Rew. Sam. Teryt. w ogólnej organizacji kontroli nad samorządem, omawiana była na łamach Depeszy (z dn. 1.VII). Związek, będąc organizacją pomyślaną według koncepcji samorządowej, jest ośrodkiem pracodawstwa zagadnień samorządowych z uwzględnieniem fachowej i technicznej strony problemów. Przeprowadzana przez ten Związek działalność inspekcyjna powinna, zdaniem autora, wydatnie przyczynić się do usprawnienia gospodarki samorządowej.

## II. POLITYKA KOMUNALNA.

Zarówno prasa codzienna jak i czasopisma samorządowe stosunkowo niewiele uwagi poświęcają problemom, związanym z polityką ko-

munalną. Omówię tutaj pokrótce tylko kilka tych zagadnień, które znalazły nieco szerszy oddźwięk na łamach prasy.

### PROBLEM INWESTYCJI.

„Polska jest w swoim rodzaju dość pierwotnym organizmem o małym zróżnicowaniu funkcjonalnym, niskim stopniu wytwórczości rolnej i przemysłowej, niskim stopniu kultury szerokich mas, prawie, że naturalnej gospodarce  $\frac{3}{4}$  ludności wiejskiej“ stwierdza Wacław Gajewski w artykule *Investowanie* (Samorząd Miejski nr 21). Przejście na wyższy poziom życia jest dla naszego kraju zagadnieniem wielkiej wagi, niemal warunkiem istnienia. Osiągnięcie wyższego poziomu jest możliwe przez przeprowadzenie w szybkim tempie szeregu inwestycji. Aby działalność inwestycyjna mogła się u nas racjonalnie rozwijać, należy gruntownie zmienić stosunek społeczeństwa do problemu inwestycji. Społeczeństwo musi przestać traktować inwestycje jako luksus, musi natomiast doceniać ich gospodarczą konieczność. Autor artykułu *Inwestycje samorządowe* (Polska Gospodarcza Nr 41, M. K.) podkreśla, że problem inwestycji samorządowych wykracza poza ramy bezpośrednich zainteresowań zbiorowości, a wiąże się z ogólnym układem stosunków gospodarczych naszego kraju. Ponieważ rozpiętość potrzeb inwestycyjnych w poszczególnych obszarach naszego kraju jest bardzo duża, samorząd nie może wyrównywać tych rozbieżności — musi mu przyjść z pomocą, państwo, subsydując gospodarczo niezbędne inwestycje samorządu. Inwestycje te powinny jednak opierać się przede wszystkim na środkach własnych samorządu. Przeznaczanie na ten cel jakichkolwiek środków było dotychczas niezmiernie utrudnione. W chwili obecnej wchodzący jednak w okres pewnej poprawy gospodarczej — byłoby więc pożądanym, by wszelkie ewentualne nadwyżki kierował samorząd na cele inwestycyjne, a nie na wzrost wydatków konsumcyjnych. Autor podkreśla jednak, że obecne dochody własne samorządu nie tworzą w żadnym wypadku dostatecznej podstawy dla inwestycji samorządowych, a koniecznym jest tutaj bądź rozszerzenie uprawnień podatkowych samorządu bądź przenoszenie na samorząd dochodów innych organizacji publicznych. Zagadnienie współpracy rządu, samorządu i gospodarzy wiejskich omawia Wł. Grabski (Gospodarka Narodowa Nr 23). Stosunkiem Funduszu Pracy do inwestycji komunalnych zajmuje się J. Przetocki w artykule „Fundusz Pracy a Samorząd“ (Przegląd Samorządowy Nr 12).

### ZAGADNIENIA DROGOWE.

W związku z pewną aktywizacją (ograniczającą się zresztą dotychczas głównie do propagandy publicystycznej) zagadnień motoryzacyjnych i drogowych w Polsce, aktualizuje się również problem samorządowej gospodarki drogowej. Inż. Siła - Nowicki w artykule pt. *Drogi i motoryzacja* (Polska Gospodarcza Nr 30) omawia potrzeby naszego kraju w zakresie gospodarki drogowej, stwierdzając, że warunkiem niezbędnym do rozwiązania zagadnienia drogowego w Polsce jest zwiększenie środków,



jakimi rozporządza samorząd w zakresie budowy i utrzymania dróg. Braki samorządowej gospodarki drogowej, związane ze szczupłymi zasobami finansowymi, omawia J. Stamirowski w artykule *Z zagadnień gospodarki drogowej* (Samorząd Nr 24). Obok braków natury finansowej samorządowa gospodarka drogowa napotyka i na trudności natury organizacyjnej. Trudności te omawia Ostkiewicz - Rudnicki w artykule pt. *Niedomagania robót drogowych* (Samorząd Nr 38). Do tej grupy rozważań należy również praca J. Białkowskiego *Jak zorganizować pracę przy budowie dróg bitych* (Przegląd Samorządowy Nr 11) i statystyczne opracowanie zagadnienia stawek opłat drogowych (Samorząd Nr 42, Z. H-W).

## OŚWIATA.

Wobec istnienia miliona dzieci, nie mogących korzystać ze szkoły powszechnej, sprawy oświatowe były poruszane zarówno na łamach prasy codziennej, jak i samorządowej w sposób bardzo alarmujący. Byliśmy więc świadkami niezmiernie interesującej, chociaż zbyt szybko może, w stosunku do wagi zagadnienia, przerwanej dyskusji na bardzo zasadniczy temat: podstaw polskiej polityki oświatowej. W dyskusji tej prof. Jaroszyński reprezentował stanowisko („O podstawy polityki oświatowej“, *Gazeta Polska* z dn. 19.XII.) że polityka oświatowa musi opierać się na pewnym minimum stałych podstaw, dlatego też podstawowe urządzenia oświatowe powinny znajdować się w rękach czynników publicznych: państwa i samorządu. „Oddawanie szkolnictwa powszechnego w ręce czynników postronnych byłoby zaprzepaszczeniem najważniejszej podstawy państwowej polityki oświatowej“. Organizacjom i instytucjom oświatowym powinna przyspaść w udziale doniosła skądinąd rola pomocnicza i uzupełniająca. Dopełnianie braków publicznych szkół powszechnych prywatnym szkolnictwem jest niesłuszne oraz niecelowe, z tego względu, że szkoła prywatna czerpie w gruncie rzeczy środki z tego samego źródła, z którego czerpie państwo i samorząd. Przeciwnie stanowisko reprezentuje na łamach Kuriera Warszawskiego (z dn. 1.I.1937 r.) Józef Stemler. Broni on pozycji szkolnictwa prywatnego oraz instytucji oświatowych, prowadzących szeroką akcję w zakresie oświaty pozaszkolnej. Autor ten wyraża pogląd, że jakkolwiek szkolnictwo prywatne i instytucje oświatowe czerpią środki „z kieszeni obywatela“, jednakże nie opierają się na wpływach podatkowych. — Niezależnie od tej dyskusji, lecz na związany z nią temat pisze J. Bonkowicz - Sittauer (*Budżety a szkoły*, Samorząd Nr 12). Autor zastanawia się nad celowością tworzenia specjalnych instytucji jak np. Tow. Pop. Budowy Szkół Powszechnych, które uzupełniają redukcjonaną działalność państwa i samorządu. Tkwí tu wielkie nieporozumienie — twierdzi autor — gdyż albo obywatele mogą płacić — a w takim razie należy odpowiednio podnieść podatki, a jeżeli nie mogą, to z czego mają płacić dobrowolne składki, przy których ściąganiu zatrudnia się niepotrzebnie zarówno personel urzędniczy jak i nauczycielski? Z tym coraz bardziej rozwijającym się u nas systemem „dobrowolnych opłat“ łączy się ogromne marnotrawstwo zarówno sił ludzkich jak i rzeczowych

wartości. Autor wysuwa słuszne hasło: „Niech podatki ściąga urząd skarbowy a inspektor szkolny pilnuje szkół“. W innym artykule (*Szkola a Samorząd*, Samorząd Nr 22) ten sam autor formułuje następujące warunki usprawnienia administracji szkolnej: Nawiązanie bliższej łączności szkolnictwa ze społeczeństwem, związanie sieci szkolnej z podziałem administracyjnym państwa; prawa i obowiązki gmin, jako właścicieli obiektów szkolnych muszą być regulowane przez przepisy zasadnicze, a nie przez zarządzenia władz szkolnych; szkoła winna stać się ośrodkiem prac oświatowo - kulturalnych.

Niezależnie od stosowania takich czy innych metod walki z kryzysem szkolnym, kwestia szkolnictwa powszechnego zajmuje w hierarchii zadań samorządu gminnego pierwsze miejsce. Trzeba więc tworzyć dla samorządu najdogodniejsze warunki pracy na tym polu. W związku z tym szeroko ostatnio omawiana jest sprawa dodatków mieszkaniowych dla nauczycieli (*Sprawa szkolna a gminy*, Samorząd Nr 10, S. M.). Ciężar, spadający na gminy z tytułu obowiązków płacenia dodatków mieszkaniowych, dochodzi do 40% budżetów szkolnych gmin. Przedstawiciele samorządu wyrażają przekonanie, że jeżeli dodatek mieszkaniowy ma pozostać przywilejem nauczycielstwa, to powinien przejść go Skarb Państwa. Drugim, ciągle jeszcze nieuregulowanym zagadnieniem, jest sprawa tzw. samorządu szkolnego. W dyskusji na temat tego samorządu przeważa naogół zdanie, że należy dążyć do zniesienia samorządu szkolnego na wsi i do przekazania ich funkcji gromadzkim i gminnym komisjom oświatowym. (*W sprawie samorządu szkolnego*, Samorząd Nr 13, Elbe). Projekt realizacji idei samorządu szkolnego na drodze rozbudowania odpowiednich komisji samorządu terytorialnego omawia Z. Hartleb - Wojciechowska (*Samorząd szkolny w ramach samorządu terytorialnego*, Samorząd Nr 15).

## ZDROWIE I OPIEKA SPOŁECZNA.

Kryzys gospodarczy lat ostatnich zaostrzył potrzeby z zakresu zdrowia i opieki społecznej, zmuszając związki samorządowe do podejmowania specjalnych wysiłków w tej dziedzinie.

Omawiając *Zadania samorządu w dziedzinie zdrowia publicznego i opieki społecznej* (Samorząd Miejski Nr 14/15) Kl. Łazarowicz podkreśla konieczność rozszerzenia tej działalności przy czym uważa, że niezbędnym byłoby wprowadzenie specjalnego opodatkowania ludności na rzecz rozwoju samorządowej opieki lekarskiej. Omawiając rolę samorządu w zakresie opieki społecznej autor podkreśla konieczność koordynacji prac, prowadzonych na tym odcinku.

Przy omawianiu zagadnień związanych z działalnością samorządu w zakresie zdrowia publicznego, podkreślano istnienie olbrzymich potrzeb sanitarnych, szczególnie na terenie gmin wiejskich. Bardzo obszernie omawia te sprawy Fr. Branny (*Sprawy sanitarne wsi*, Samorząd Nr 15), wyrażając przekonanie, poparte przykładami, że bez wielkich nakładów pieniężnych samorządy mogą tutaj osiągać znaczne rezultaty. „Dla każ-



dej bowiem pracy należy stworzyć odpowiednią atmosferę i stworzenia tej atmosfery w zakresie zdrowia publicznego musi podjąć się samorząd“. Działalność związków samorządowych w zakresie zdrowia publicznego naruszyła sprawę pokrywania kosztów leczenia ubogich, jako jedną z kwestii, której nie zdołano jeszcze należycie rozwiązać. Zgola anormalną sytuację, istniejącą na tym odcinku omawia również Fr Branny (*Koszty leczenia ubogich*, Samorząd Nr 10), podkreślając, że nieuregulowanie tej sprawy zagraża wręcz równowadze finansowej szeregu związków samorządowych. Analizując opracowane w tym zakresie projekty Min. Op. Społ., autor podkreśla, że główną ich wadą jest nieuwzględnianie obowiązującej w samorządzie wszystkich krajów zasady, że gmina dostarcza pomocy osobom, posiadającym prawo do opieki trwałej. Obok kwestii pokrywania kosztów leczenia ubogich drugą, równie palącą sprawą jest zagadnienie gospodarki w szpitalach samorządowych, szczególnie zaś w szpitalach małopolskich, których organizacja jest niezmiernie dla związków samorządowych kosztowna (*Szpitala samorządowe w Małopolsce drogo kosztują samorząd*, W. Śnieżko - Błocki, Pracownik Samorządowy Nr 16).

Na odcinku opieki społecznej wytworzyła się obecnie sytuacja, którą cechuje wielotorowość poczynañ i pewne zbiurokratyzowanie. A przecież „probierzem wartości samorządu jest działalność w zakresie opieki społecznej“ — twierdzi autor artykułu *Opieka społeczna* (Depesza z dn. 27.VII.) Samorząd właśnie powołany jest do koncentrowania na swoim terenie działalności w zakresie opieki społecznej. Powinien on obejmować całokształt działalności w zakresie opieki społecznej. Autorka artykułu *O właściwą rolę samorządu w zakresie opieki społecznej* (Samorząd Nr 49, Z. Hartleb - Wojciechowska) uważa za stan bardzo niekorzystny niemal powszechne rezygnowanie związków samorządowych z prowadzenia bezpośredniej działalności w zakresie opieki oraz redukowanie roli samorządu do subwencjonowania poczynañ najrozmaitszych instytucji filantropijnych. Pomimo, że działalność instytucji dobroczynnych w wielu wypadkach przynosi istotne korzyści, rola ich jednak powinna zasadniczo ograniczać się tylko do uzupełniania działalności czynników publicznych z zakresu opieki społecznej. Samorządowi wolno tylko w wyjątkowych wypadkach rezygnować z czynnej podstawy w zakresie opieki społecznej, będącej jednym z najważniejszych działów jego pracy.

Innym zagadnieniem, wysuniętym przez prasę w roku sprawozdawczym, było zagadnienie fundacji. W artykule *Fundacje a zadania opiekuńczo - społeczne gmin*, (Praca i Opieka Społeczna Nr 2) A. Jurczyński podkreśla, że w obecnych ciężkich warunkach finansowych powinny gminy zwrócić szczególną uwagę na wykorzystywanie instytucji fundacji. Wysuwają się tutaj dwie kwestie: kwestia objęcia zarządem gmin większych większej liczby fundacji oraz kwestia odpowiedniego wykorzystywania majątków fundacyjnych. Autor podkreśla, że sprawa wykorzystywania przez samorządy instytucji fundacji nadaje się do ustawowego uregulowania. Nedomagania w administracji fundacjami podkreśla Dr. Łazarowicz w artykule *Fundacje a samorząd* (Samorząd Miejski Nr 22).

### III. FINANSE SAMORZĄDOWE.

#### OGÓLNA SYTUACJA.

Wyrazicielem powszechnie w prasie panującej opinii był J. Stamirowski, który w artykule pt. *Hamulec rozwoju gospodarczego i kulturalnego* (Kurier Poranny z dn. 9.XII) stwierdził, że „obok zmiany ustosunkowania się do samorządu rządowych władz nadzorczych i kierowniczych, drugim warunkiem zdrowego rozwoju samorządu terytorialnego jest sanacja jego sytuacji finansowej“. W ostatnim bowiem dziesięcioleciu wydatnie ograniczono uprawnienia podatkowe samorządu, wprowadzając równocześnie znaczne oszczędności w zakresie jego wydatków. Polityka taka wydaje się autorowi zupełnie błędna, gdyż wobec olbrzymich, a niezaspokojonych potrzeb naszego państwa, nie wystarczy, by samorzady ograniczały się do wykonywania swych zadań w ramach dotychczasowych, — koniecznym zaś jest, by podejmowały nowe zadania, leżące dotąd odłogiem. Cele te wymagają jednak odpowiednich środków. Rzeczą, zdaniem autora, tutaj najważniejszą jest zrozumienie przez czynniki miarodajne następujących stwierdzeń: 1) samorząd nie jest konkurentem Ministerstwa Skarbu, a integralną częścią administracji państwowej; 2) samorząd musi być zaopatrzone w dostateczne środki, płynące z danin publicznych; 3) systemy finansów samorządowych muszą posiadać pewną elastyczność; 4) samorządowi musi być pozostawiona dość szeroka samodzielność podatkowa. Wyżej sformułowane tezy dalekie są jednak od realizacji. Ciągłe bowiem, w myśl opinii p. Porowskiego (*Samorząd w Polsce wobec widma ruiny*, I. K. C. z dn. 10.X) — stosuje się u nas system równoważenia budżetu państwowego, polegający na odbieraniu samorządowi części uprawnień finansowych na rzecz Skarbu Państwa, a równocześnie przerzuca się na samorzady wydatki, nie mieszczące się w budżecie państwa. — W zamian zaś za to nakazuje się samorządom „oszczędzanie“ oraz ustanawia się nad nim nadzór, coraz bardziej pozbawiający samorząd samodzielności. To też gospodarka samorządowa załamuje się. Stałym zjawiskiem stają się niedobory budżetowe. Taką samą opinię wyraża autor artykułu *Odciążanie budżetu państwowego kosztem budżetów samorządowych* (Przegląd Samorządowy Nr 3, A. Sasaki). W związku z poruszaną w prasie kwestią nieprzychylnego ustosunkowania się przedsiębiorstw państwowych do związków samorządowych i związaną z tym niemożnością współpracy na polu gospodarczym M. Korwin - Piotrowski w artykule *Jeszcze w poszukiwaniu zysków na samorządzie* (Samorząd Nr 38) podkreśla, że szereg instytucji, idąc związanych z administracją państwową, wzorując się na przykładzie, niemym z góry „poszukuje zysków na samorządzie“. Na marginesie zjazdu miast małopolskich autor artykułu *Miastom grozi ruina* (Depsza z dn. 28.IX) stwierdza wręcz, że jeżeli prawa gospodarcze związków samorządowych nie będą dostatecznie unormowane, to sytuacja samorządu ulegnie dalszemu pogorszeniu. Szereg bowiem decyzji władz rządowych, które nie liczą się z potrzebami samorządu, okazuje się w swoich skutkach wręcz niebezpieczne dla egzystencji samorządu. Liczne są głosy prasy potwierdzające, że skutki prowadzenia takiej polityki wobec finansów samorzą-



dowych są wręcz oplakane. W artykule *Impas finansowy małych miast* („Przegląd Samorządowy“ Nr 11) J. Przetocki podkreśla, że jedną z najważniejszych przyczyn ciężkiej sytuacji miast jest przerzucanie przez poszczególne resorty władz administracji ogólnej części swoich obowiązków na barki samorządu. Przerzucanie takie jest zupełnie nie celowe wobec tego, że administracja publiczna tworzy jedną całość. Wyniki stosowania obecnie systemu administracji, polegającego na tym, że samorzady nie gospodarują własnymi funduszami, lecz „administrują“ nimi w granicach sztywnych budżetów, omawia autor artykułu *Nędza miast polskich* (Samorząd Miejski Nr 12, M. Porowski).

#### AKCJA ODDŁUŻENIOWA.

Wobec ciężkiej sytuacji, w jakiej znajdują się finanse związków samorządowych, zrozumiałym jest fakt, że w prasie wiele miejsca zajmuje dyskusja na temat sposobów poprawy tej sytuacji. Osłą tej dyskusji była w roku sprawozdawczym akcja oszczędnościowo - oddłużeniowa. Przy omawianiu przepisów oddłużeniowych największe zastrzeżenia nasuwa sprawa traktowania wierzycieli w akcji oddłużeniowej. Szereg autorów podnosi kwestię ochrony praw wierzycieli, szczególnie zaś wierzycieli, którzy z powodu zmiany konjunktury znaleźli się w ciężkiej sytuacji. (*Na marginesie ustawodawstwa oddłużeniowego*, Jerzy Koralkiewicz „Samorząd“ nr 5). Przedstawiciele sfer przemysłowo - handlowych wręcz ostro piętnują „niezwykłe metody stosowane przez komisje oddłużeniowe“, których postępowanie wobec prywatnych wierzycieli może mieć. zdaniem tych kół, katastrofalne skutki dla handlu i przemysłu (*Oddłużenie samorządu kosztem przemysłu*, Depesza z dnia 8.VI). Inną sprawą, podnoszoną przy omawianiu przepisów oddłużeniowych, jest zbyt powolne tempo akcji oddłużeniowej. Autor artykułu *Jak przyspieszyć i uprościć wykonanie rozporządzenia o poprawie gospodarki i finansów związków samorządowych* (Samorząd Miejski, Nr 7, K. Pyszkowski) uważa, że powodem tego jest niezbyt szczęśliwa konstrukcja odnośnego rozporządzenia i skomplikowany tryb postępowania oddłużeniowego.

Ocena akcji oddłużeniowej, jako środka naprawy sytuacji finansowej samorządu, jest na łamach prasy samorządowej na ogół dosyć zgodna. Powszechnie reprezentowane jest tutaj stanowisko, że akcja ta jakkolwiek celowa, nie może ostatecznie rozwiązać sytuacji finansowej związków samorządowych. M. Porowski w artykule pt. *Sytuacja finansowa oddłużonych miast* (Samorząd Miejski, Nr 7), doceniając konieczność akcji oddłużeniowej, stwierdza jednak, że akcja ta nie może być traktowana, jako środek na usunięcie w ogóle trudności finansowych miast, będąc tylko konieczną konsekwencją wytworzonej sytuacji. Akcja oddłużeniowa sama przez się nie doprowadzi do równowagi budżetów samorządowych. Sens oddłużenia polega na tym, że dłużnikom daje się możliwość utrzymania zdolności gospodarczej, a wierzyciela pozbawia się złudzeń co do możliwości wycofania pełnej należności. Samorząd nie może jednak gospodarować od jednego oddłużenia do drugiego. Środki naprawy sytuacji finansowej związków samorządowych powinny stać się jak najprędzej te-

matem obrad Państwowej Rady Samorządowej, zaś akcją oddłużeniową należy jak najprędzej doprowadzić do końca, by przywrócić normalne stosunki zarówno dla dłużnika jak i wierzyciela. Omawiając *Oddłużenie i jego wpływ na równowagę finansową* (Samorząd Miejski Nr 11), K. Pyszkowski również staje na stanowisku, że akcja oddłużeniowa, jakkolwiek celowa, sama przez się nie może doprowadzić do istotnej poprawy finansów samorządowych, będąc zaledwie tylko jednym ze środków, zmierzających do tej naprawy. Istotnej naprawy należy szukać na drodze bądź ograniczenia ustawowych zadań i obowiązków samorządu, bądź też na drodze polepszenia finansów samorządowych. Omawiając *Oddłużenie gmin wiejskich* (Samorząd Nr 51) M. Jaroszyński zwraca uwagę na konieczność odrębnego traktowania oddłużania gmin wiejskich, gdyż: 1) suma tego zadłużenia jest stosunkowo niewielka, 2) wierzyciele stanowią kilka zasadniczych typów (Skarb Państwa, P. Z. U. W., Ubezpieczalnie Społeczne), 3) zadłużenie nie jest główną przyczyną ciężkiej sytuacji finansowej gmin wiejskich, jakkolwiek autor jest zdania, że zadłużenia te powinny być jak najrychlej zlikwidowane, przy czym podkreśla jednak, że wszystkie te ulgi „bez wątpienia złagodzą nieco sytuację ale nie rozwiążą nabrzmiałego ponad wszelką miarę problemu finansów gminnych“. Mgr. J. Przetocki w artykule *Zasięg i uzasadnienie ulg oddłużeniowych* (Przegląd Samorządowy Nr 4) ocenia wyniki pierwszych planów oddłużeniowych jako bezwarunkowo dodatnie, podkreśla natomiast, że wobec trudności oceny faktycznej zdolności płatniczej związków samorządowych plany te ustalane są raczej w zależności od sytuacji finansowej wierzyciela. W artykule *Oddłużanie samorządu* (Polska Gospodarcza Nr 32, M. K.) autor analizuje niezdrową strukturę zadłużenia samorządów, stwierdzając, że jakkolwiek akcja oddłużeniowa jest jeszcze w toku, można już stwierdzić, że przyniesie ona równowagę budżetów samorządowych na poziomie wegetacyjnym. Aktywną rolę będzie mógł samorząd odegrać dopiero z chwilą przyznania mu nowych źródeł dochodowych.

#### INNE ŚRODKI NAPRAWY FINANSÓW SAMORZĄDOWYCH.

Jakkolwiek akcja oszczędnościowo - oddłużeniowa była w roku sprawozdawczym tym środkiem naprawy finansów samorządowych, któremu na łamach prasy poświęcano najwięcej uwagi, ukazywały się jednak głosy zwracające uwagę i na inne środki naprawy finansów samorządowych. Za niezbędny warunek prawidłowego funkcjonowania gospodarki finansowej związków samorządowych uważa J. Bar (*Osobliwe ramy organizacyjno - formalne gospodarki samorządów*, Samorząd Nr 48) ramy organizacyjno - formalne dla skarbowości samorządowej. Tymczasem obowiązująca do chwili obecnej ustawa o finansach komunalnych, normuje polską skarbowość samorządową w sposób tymczasowy i wykazuje cały szereg niedomagań merytorycznych i formalnych. W artykule pt. „*Przepisy budżetowe i rachunkowe a stosowanie ich w praktyce*“ (Samorząd Miejski Nr 23) Zygmunt Pawlak stwierdza, że od przeszło 10-ciu lat obowiązują w samorządzie przepisy budżetowe, a jednak spotyka się cią-



gle wypadki kardynalnego łamania omawianych przepisów. Autor, omawiając bardziej jaskrawe przekroczenia, które są powodem, że sprawozdania rachunkowe przedstawiają zgoła fałszywy obraz rzeczywistej gospodarki finansowej związków samorządowych, podkreśla znaczenie nieprzestrzegania przepisów kasowo - rachunkowych dla gospodarki miast. Zagadnienie uporządkowania danin samorządowych jest jeszcze jednym warunkiem uzdrowienia finansów komunalnych. Sprawa ta, jakkolwiek od wielu lat aktualna nie doczekała się jeszcze projektów jej zreformowania. Ubolewa nad tym autor artykułu *Kumulacja samorządowych danin rolniczych* (Rolnik Ekonomista Nr 19, Wł. Englicht), uważając, że najprostszym wyjściem z gmatwaniny przepisów prawnych, dość „chaotycznie i tymczasowo” regulujących finanse samorządowe, byłoby przeprowadzenie nowego podziału źródeł dochodowych pomiędzy państwem a samorządem.

#### IV. ORGANIZACJA ADMINISTRACJI.

Zagadnienie organizacji administracji w związkach samorządowych, jakkolwiek poruszane od czasu do czasu na łamach prasy samorządowej, nie wydaje się być jeszcze należycie doceniane i wszechstronnie na łamach tej prasy oświetlane. Ten brak należytego zainteresowania dla spraw, związanych z usprawnieniem administracji, należy ocenić tym bardziej ujemnie, że dokonywane ostatnio na tym odcinku poważne oszczędności, raczej nie będące wynikiem usprawnienia administracji, mogą przyczyniać się do dalszego pogłębiania istniejących na tym odcinku niedomagań. Dlatego też uważam za celowe podkreślić te artykuły, w których autorzy omawiali bądź przyczyny istniejących braków w organizacji administracji, bądź metody jej usprawnienia.

Za jedną z głównych przyczyn niedomagań w administracji samorządowej uważa M. Korwin - Piotrowski (*Szkodliwa i kosztowna dwutorowość*, Samorząd Nr 41) dwutorowość administracji. Wobec obecnych tendencji do daleko idących oszczędności w administracji publicznej szczególnie niezrozumiałe wydaje się autorowi tolerowanie przez czynniki miarodajne niecelowej i kosztownej dwutorowości w administracji drogowej, w administracji zdrowia publicznego i w administracji weterynaryjnej.

M. Kardasz w artykule *Czym lepiej rządzić — piórem czy słowem?* (Kurier Poranny z dn. 3.1.1937 r.) uważa, że powodem mało sprawnej administracji jest zupełny brak kontaktu pomiędzy administracją a społeczeństwem. Społeczeństwo nie ma bowiem zaufania do administracji. Wiąże się to z trzecią ważną przyczyną niedomagań administracji samorządowej, mianowicie z kwestią doboru odpowiednich pracowników samorządowych. Mgr. J. Przetocki w artykule *Nie obniżać lotów* (Przeгляд Samorządowy Nr 9) ubolewa nad rabunkową gospodarką w zakresie eksploatawania młodych sił pracowniczych oraz omawia konieczność reformy obecnego sposobu dobierania i wykorzystywania personelu. Na plan pierwszy wysuwane są tutaj sprawy, związane z doбором odpowiednio kwalifikowanych pracowników administracji samorządowej.

W artykule *O szkołę zawodową dla pracowników samorządowych* (Pracownik Samorządowy Nr 18) autor podkreśla brak kwalifikowanych urzędników II kategorii. Organizacją odpowiedniego szkolnictwa zawodowego zajmuje się na łamach „Przeglądu Samorządowego“ (Nr 8 i 9) dr Szczęsny Wachholz „Czas“ z dn. 7.II w artykule *Kwalifikacje gospodarcze obok politycznych* zwraca uwagę na konieczność selekcji wśród starostów. Starosta bowiem musi łączyć kwalifikacje polityczne z gospodarczymi. Łączenie obu powyższych kwalifikacji nie zawsze jednak ma w praktyce miejsce. Na przyrosty funkcji i zadań starostów zwraca również uwagę autor artykułu. *Starosta nie zastąpi społeczeństwa* (Wieczór Warszawski z dn. 22.VII, dr A. Dem.).

Obok odpowiednich kwalifikacji personelu warunkiem niemniej ważnym dla sprawnego funkcjonowania administracji samorządowej są rami organizacyjne biur zarządów gminnych i wydziałów powiatowych. Z. Pawlak w artykule *O organizacji biur zarządów miejskich* (Samorząd Miejski Nr 23) wyraża przekonanie, że powodem nieraz bardzo daleko idącego biurokratyzowania administracji w gminach miejskich jest fakt nieposiadania na ogół przez miasta statutów organizacyjnych oraz regulaminów i instrukcji wewnętrznych, mających na celu unormowanie trybu urzędowania. Uważając sprawę jaknajrychlejszego zarządzenia istniejącemu stanowi rzeczy za bardzo aktualną, autor obszernie omawia konstrukcję wzorowego statutu organizacyjnego. F. Czarkowski w artykule pt. *Uwagi w sprawie usprawnienia biurowości gminnej* (Pracownik Samorządowy Nr 22) omawia praktyczne rozwiązanie urządzenia biura zarządu gminnego oraz kwestię racjonalnego podziału pracy poszczególnych urzędników.

## V. GMINY WIEJSKIE.

### SYTUACJA OGÓLNA.

W maju 1936 r. odbyła się w Warszawie, z inicjatywy rządu, wielka narada działaczy społecznych, poświęcona zagadnieniom kultury wsi. K. Kühn, reasumując wyniki tej narady w artykule pt. *Kultura wsi a Samorząd* (Samorząd Nr 24) podkreśla, że bez uaktywnienia samorządu gminnego nie może być mowy o istotnym postępie gospodarczym i kulturalnym wsi polskiej. Tymczasem samorząd gminny „sprowadzony został do roli urzędu, załatwiającego sprawy administracji ogólnej. Urząd zaś nigdy kultury wsi nie podniesie“. Podobne stanowiska zajmują i inni autorzy. L. Stamirowski w artykule *Trzeba stworzyć podstawy zdrowego samorządu na wsi* (Kurier Poranny z dn. 30.VI) podkreśla konieczność uaktywnienia zamierzającego samorządu gminnego, usamodzielnienia go, dania mu niezbędnych podstaw finansowych, przywrócenia czynnikowi obywatelskiemu w samorządzie wiejskim roli rzeczywiście decydującej, sprowadzenie nadzoru państwowego do granic właściwych, pozostawienie samorządowi samodzielności podatkowej. Rząd, ustalając współpracę ze społeczeństwem, winien — zdaniem autora — uwzględnić te postulaty, gdyż bez uaktywnienia samorządu niepodobna znaleźć płasz-



czynny współpracy, ani podnieść kultury wsi. Mgr J. Przetocki również stwierdza, że dotychczasowa działalność gmin wiejskich zabezpiecza za ledwie minimum potrzeb — wysuwa więc koncepcję uczynienia z gminy wiejskiej zasadniczego instrumentu akcji podniesienia gospodarczego i kulturalnego wsi. Zasadniczym warunkiem skutecznej pracy gmin wiejskich jest skierowanie sił intelektualnych do wsi.

### ZAGADNIENIE GMIN ZBIOROWYCH.

Na tle troski o wieś polską, której losy związane są ściśle z samorządem gminnym, zrozumiała się staję ożywiona dyskusja, tocząca się w ciągu roku sprawozdawczego na temat gminy zbiorowej. Dyskusja ta ma — jak twierdzi „Czas“ z dn. 30.V — pierwszorzędne znaczenie przede wszystkim dlatego, że wypowiadali się w niej ludzie dobrze obeznani z potrzebami i bolączkami tych gmin.

Omawiając wyniki tej dyskusji trzeba bezstronnie stwierdzić, że na ogół przeciwnicy gminy zbiorowej nie rozporządzają wielką ilością rzeczowych argumentów. Najpoważniejszym zarzutem, wysuwany przeciwko gminie zbiorowej na łamach Ilustrowanego Kuriera Codziennego (m. in. w Nr z dn. 10.II w artykule pt. *Stare frazesy i nowe błędy — przedwojenne wzory rosyjskie w samorządzie polskim*) był zarzut kosztownej administracji w gminach zbiorowych w woj. południowych. Z zarzutem tym rozprawiają się zwolennicy gmin zbiorowych, których opinie podają niżej. Z krytyką reformy gminy w woj. południowych spotykamy się również i w fachowej prasie samorządowej. Inż. Filipczak — w artykule *Kilka uwag o gromadach i gminach zbiorowych województw południowych* (Samorząd Nr 4) — uważa, że najważniejszym niedomaganiem samorządu woj. południowych jest dwutorowość gospodarki gminy i gospodarki gromady. Mylna, zdaniem autora, interpretacja ustawy spowodowała niedocenicenie celów i zadań gromady. Na sołtysów wybierano na ogół ludzi, nie posiadających odpowiednich kwalifikacji, co doprowadziło niejednokrotnie gospodarce gromadzką do zupełnego chaosu. Jak to było celem nowowprowadzonej ustawy, sytuacja finansowa gmin wcale nie uległa poprawie. Za przyczynę tego autor uważa brak sprawności w administracji gminnej, wynikającej z powoływania na pracowników gminnych ludzi nieodpowiednich, oraz z częstych zmian personalnych. R. Andruszkiewicz (*Gmina i gromada woj. południowych*, Samorząd Nr 8) protestuje przeciwko uogólnianiu powyższych zarzutów na gospodarce wszystkich gmin w woj. południowych, uważając, że: „najistotniejszym błędem nie było samo wprowadzenie reformy samorządowej, która ujednostajniła na terenie całego państwa typ najniższej komórki samorządu terytorialnego, jaką jest gmina“, a przyczyną tych niedomagań był nieodpowiedni moment wprowadzenia reformy gminnej. Cały szereg niedomagań w gospodarce gminnej istniałby bowiem niezależnie od jej form ustrojowych.

Zwolennicy gminy zbiorowej uzasadniali swoje stanowisko opierając się na licznych przykładach z terenu. Wprowadzenie gmin zbiorowych w Małopolsce w wielu wypadkach stało się bardzo dogodnie dla ludności — twierdzi poseł Morawski w przemówieniu, wygłoszonym podczas general-

nej dyskusji w Sejmie — Gminy zbiorowe bowiem na ogół lepiej gospodarują majątkiem gminnym, skuteczniej przychodzą ludności z pomocą w razie klęsk elementarnych, lepiej wreszcie rozwiązują szereg podstawowych zagadnień samorządowych. Nie ulega wątpliwości, czytamy w artykule: *O gminach zbiorowych i ich pracy* (Przegląd Samorządowy Nr 4, Tadeusz Dyło) — że tu i ówdzie zdarzają się duże niedociągnięcia w gospodarce gmin zbiorowych, jednakże powodem tych niedociągnięć jest przede wszystkim spuścizna, jaką pozostawiły gminom zbiorowym gminy jednostkowe w postaci nieporządków w administracji i poważnych długów. W tych wypadkach, gdy teren gminy został celowo wykrojony, oraz gdy istniał odpowiedni dobór ludzi w zarządzie gminnym, zarówno administracja gminna jak i całokształt gospodarki gminnej dają wyniki dodatnie. W dyskusji na temat gmin zbiorowych bardzo ważnym argumentem są dotychczasowe wyniki działalności tych gmin w poszczególnych częściach kraju. Omawiając organizację i dotychczasowe wyniki pracy gmin zbiorowych w powiecie tarnowskim (Przegląd Samorządowy Nr 5, mgr M. Miszewski) autor dochodzi do wniosku, że personel gmin zbiorowych daje dużo większe gwarancje fachowości niż personel gmin jednostkowych. Wzrost wydatków na administrację tłumaczy się koniecznością organizacji w pierwszym roku działalności gmin biur rządów gminnych. Finanse gmin zostały pod względem formalnym uporządkowane. Ściąganie danin samorządowych dokonywane jest przez gminy zbiorowe dużo intensywniej, niż przez dawne gminy jednostkowe. Gospodarcza strona działalności gmin zbiorowych napotyka na poważne trudności, spowodowane brakiem odpowiednich kapitałów, jednakże nawet i ta szczupła działalność gmin zbiorowych jest dużo skuteczniejsza, niż działalność dawnych gmin jednostkowych. Na podstawie analizy gospodarki finansowej gmin w powiecie nowosądeckim (Przegląd Samorządowy Nr 5, W. Jarosz) autor wprowadza nowy moment do dyskusji, a mianowicie zwraca uwagę na fakt, że nowa ustawa wprowadza sprawiedliwy sposób obciążenia ludności podatkami na rzecz gminy. Mgr J. Przetocki (*Gmina zbiorowa na cenzurowanym*, Przegląd Samorządowy Nr 5) stara się podsumować wyniki dyskusji na temat gminy zbiorowej. Dyskusja ta ma, zdaniem autora, silnie polemiczny charakter, co pociąga za sobą pewne ujemne skutki, a mianowicie zwolennicy gminy zbiorowej zdają się zupełnie niedostrzegać minusów tej instytucji. Nasuwa się tutaj konieczność zwrócenia w dyskusji większej uwagi na istniejące w chwili obecnej braki w organizacji gminy zbiorowej oraz na sposoby usunięcia tych niedomagań. Na ogół poświęca się więcej uwagi działalności administracyjnej gmin zbiorowych, niż ich działalności gospodarczej. Jest to spowodowane w pierwszym rzędzie tym, że w pierwszym roku swej działalności gminy wiejskie montowały przede wszystkim aparat administracyjny oraz nie rozporządzały dostatecznymi podstawami finansowymi, aby przeprowadzić szerszą działalność o charakterze gospodarczym. Szereg jednak głosów podnosi się za tym, by tę działalność możliwie jak najprędzej uaktywnić. Postęp w dziedzinie administracji, wynikający z faktu wprowadzenia gmin zbiorowych, wydaje się nie budzić już niczyich wątpliwości.



## USPRAWNIENIE GOSPODARKI GMINNEJ.

Główną przyczyną niedostatecznego wypełniania przez gminy wiejskie coraz bardziej wzrastającego zakresu obowiązków w dziedzinie gospodarczej, opieki społecznej, oświaty, jest, zdaniem wielu autorów, brak odpowiednich podstaw finansowych gmin wiejskich. Na łamach prasy stale spotykamy się z głosami, omawiającymi sposoby zwiększenia dochodów gmin bądź drogą wprowadzenia nowych źródeł dochodowych (*Projekt zwiększenia dochodów gminnych*, Przegląd Samorządowy Nr 5 I. Fragner) bądź drogą odpowiedniej reformy obecnych źródeł dochodowych (*O reformę ustawy o podatku wyrównawczym*, Głos Gminy i Gromady Wiejskiej Nr 13/14, K. Moraczewski), bądź wreszcie przez usunięcie niektórych przyczyn tworzenia się stałych niedoborów budżetowych. Chodziłoby tutaj o likwidację zobowiązań, przejętych przez nowo zorganizowane gminy po b. gminach (Głos Gminy i Gromady Wiejskiej Nr 13/14, mgr. Banaś), o rozwiązanie zagadnienia leczenia ubogich chorych, ponieważ obciążenie z tego tytułu, mając charakter zupełnie przypadkowy, nie pozostaje na ogół w żadnym stosunku do wysokości budżetów gminnych (*Pięta Achillesowa gmin wiejskich*, Głos Gminy i Gromady Wiejskiej Nr 10, M. P. L.).

Zagadnienie unormowania gospodarki gminnej omawiane było również i z punktu widzenia możliwości uwolnienia gmin od obowiązku wykonywania szeregu czynności zleconych. R. Andruszkiewicz podkreśla, że właśnie z racji dużo sprawniejszej administracji obecnej gminy zbiorowej władze rządowe coraz więcej swych czynności przekazują gminom. Politykę taką autor uważa za krótkowzroczną, gdyż gmina, stanowiąc przeciwieństwo równorzędny z administracją rządową czynnik administracji państwowej, nie wytrzyma tego coraz poważniejszego obciążenia. W artykule pt. *Odciążenie gmin* (Gazeta Administracji Nr 22) M. Klenowicz stwierdza, że sprawa odciążenia gmin od tzw. czynności zleconych ciąży bardzo poważnie na strukturze organizacyjnej naszego samorządu, w związku z czym Min. S. Wewn. zamierza podjąć akcję w kierunku rewizji ustawowych obowiązków gmin.

## VI. PRZEDSIĘBIORSTWA SAMORZĄDOWE.

W okresie kryzysu gospodarczego rola przedsiębiorstw komunalnych jest specjalnie doniosła zarówno z punktu widzenia dochodów samorządowych jak i z punktu widzenia kosztów świadczeń użyteczności publicznej. Wadliwe funkcjonowanie tych przedsiębiorstw bije bezpośrednio w interesy skarbowości komunalnej oraz w interesy najszerszych warstw ludności. W szeregu artykułów zwracana jest uwaga na to, że przedsiębiorstwa samorządowe nie tylko nie mogą rozszerzać się, w miarę wzrastających potrzeb, lecz nawet skazane są na niszczenie kapitału zakładowego. Dr L. W. Biegeleisen (*Zagadnienie racjonalizacji organizacyjnej i finansowej przedsiębiorstw publicznych komunalnych*, Ruch Prawniczy i Socjologiczny, Nr 2) zwraca uwagę, że w tych warunkach zachodzi potrzeba ustalenia zasad racjonalnej gospodarki samorządowej. Na od-

cin ku tym istnieje cały szereg zasadniczych braków. W artykule *O zdrowe podstawy gospodarki przedsiębiorstw komunalnych* (Depesza z dn. 11.V) zwracano uwagę na konieczność nawiązania współpracy pomiędzy poszczególnymi przedsiębiorstwami z tej samej gałęzi produkcji. Brak koordynacji na tym odcinku jest niejednokrotnie powodem marnotrawstwa majątku publicznego. Zbyt wielkie przelewy z budżetu przedsiębiorstw do budżetu administracyjnego związków samorządowych są przyczyną niezmiernie utrudnionej sytuacji gospodarczej przedsiębiorstw samorządowych. Bardzo poważne zastrzeżenia budzi zagadnienie kalkulacji ceny poszczególnych produktów. Mgr J. Przetocki zwraca uwagę na konieczność obniżki ceny za towary i usługi, dostarczane przez przedsiębiorstwa samorządowe. (*Problem obniżki cen w przedsiębiorstwach i zakładach miejskich*, Samorząd Miejski Nr 10). Przeprowadzanie obniżki cen w przedsiębiorstwach miejskich musi być dokonywane z dużą ostrożnością i z uwzględnieniem złożonego procesu zaspokajania przez konsumentów kolejnych potrzeb. W każdym razie miasta powinny przeznaczać pewne rezerwy na miejsce zmniejszonych wpływów, liczenie bowiem na natychmiastowy wzrost konsumpcji jest wielką nieostrożnością. Problem obniżki cen w przedsiębiorstwach miejskich ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień aktualnych w elektrowniach omawia K. Bieliński (Samorząd Miejski Nr 1).

Bardzo istotnym warunkiem rozwoju przedsiębiorczości komunalnej w Polsce jest kwestia wypracowania należytych ram organizacyjnych. W. Spranger (*Udział państwa i związków samorządowych w przedsiębiorstwach prywatnych*, Gazeta Administracji Nr 11) zwraca uwagę na uregulowanie tego problemu we Francji w formie ustawodawczej.

Uderza stosunkowo niewielkie zainteresowanie się prasy zagadnieniami, pozostającymi w związku z gospodarką poszczególnych przedsiębiorstw samorządowych. Najczęściej stosunkowo omawiane są kwestie, związane z gospodarką rzeźni miejskich. *Podstawy gospodarcze rzeźni miejskich*, omawia dr L. Biegeleisen, (Samorząd Miejski Nr 12) podkreślając, że rzeźnie i targowiska nie powinny być oddawane czynnikom prywatnym zarówno ze względów sanitarno - zdrowotnych jak i ze względów ekonomiczno - handlowych. *Zagadnienie zużytkowania jelit zwierząt rzeźnych*, omawia S. Hausen (Samorząd Miejski Nr 13).

Problemy, związane z przedsiębiorstwami wodociągowo - kanalizacyjnymi omawiane są w fachowym miesięczniku „Gaz i Woda“ oraz w Biuletynie Wodociągowo - Kanalizacyjnym, będącym dodatkiem do „Samorządu Miejskiego“. (Na łamach tych pism poruszane są przeważnie problemy o charakterze technicznym). Na łamach „Samorządu Miejskiego“ (Nr 10) S. Perzyński zastanawia się, czy opłaty wodociągowo-kanalizacyjne mają charakter obciążenia nieruchomości, czy też mają one charakter osobisty. W celu uniknięcia wszelkich pod tym względem wątpliwości należałoby, zdaniem autora, robić odpowiednie zastrzeżenia w przepisach miejscowych, będących podstawą poboru tych opłat. Zagadnienie niedostatecznego rozwoju sieci wodociągowej w Polsce porusza inż. K. Górski na łamach „Kurierza Warszawskiego“ (z dn. 22.V).



## VII. SPRAWY PRACOWNICZE.

W związku z rozpatrywanymi w roku sprawozdawczym przez Sejm projektami ustawy o służbie, o odpowiedzialności służbowej, o uposażeniach, o zaopatrzeniu emerytalnym członków zarządzających i funkcjonariuszów w samorządzie terytorialnym, sprawom pracowniczym poświęcono liczne wzmianki zarówno na łamach prasy ogólnie - informacyjnej jak i w prasie samorządowej. Aktualność spraw pracowniczych była również powodem bardzo zasadniczych na ten temat rozważań. M. Porowski w artykule *Na marginesie ustaw pracowniczych (Samorząd Miejski Nr 4)* uważa, że wymagania, jakie stawia się pracownikom samorządowym, są rozliczne i dużo wyższe od wymagań, stawianych pracownikom w innych działach administracji publicznej, przy czym „samorząd ma prawo oczekiwać, iż zatrudnione przez niego osoby nie będą traktować swej pracy jedynie jako źródło utrzymania. Od pracownika samorządowego, stojącego blisko ludności, wymaga się zresztą nie tylko należytego spełniania jego obowiązków służbowych, w nim widzi się również działacza społecznego“. Te właśnie przesłanki winny, zdaniem autora, decydować o odpowiedniej wysokości wynagrodzeń i zaopatrzeń emerytalnych pracowników samorządowych.

Prasa samorządowa wypowiada się na ogół krytycznie na temat wniesionych do Sejmu projektów, przy czym największe zastrzeżenia budzi reforma organizacji emerytur samorządowych. Jakkolwiek powszechne jest przeświadczenie, że stan obecny w zakresie emerytur nie jest możliwy do utrzymania — przeciwnie, że jednolite i ściśle uregulowanie praw emerytalnych oraz zasad wymiaru zaopatrzenia może zapobiec wzrostowi nadmiernych ciężarów emerytalnych dla samorządów, niektóre jednakże eksperymenty w tej dziedzinie mogłyby przynieść samorządowi zamiast ulg — zwiększenie ciężarów. Za taki „eksperyment“ uważa dr W. Dalbor (Reforma i organizacja emerytur samorządowych, Samorząd Miejski Nr 4) projekt utworzenia Samorządowego Zakładu Emerytalnego. Wręcz odmienna opinia wyrażona została na łamach fachowej prasy ubezpieczeniowej. A. Koźniewski, omawiając *Projekt ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym w samorządzie terytorialnym (Przegląd Ubezpieczeń Społecznych*, z dn. 5.V) stwierdza, że projekt ten jest koncepcją konsekwentną i dobrze przemyślaną.

Z. Hartleb-Wojciechowska.

# BIBLIOGRAFIA

## Książki polskie.

Albrycht Wacław. — Wieś a ubezpieczenia od ognia. Warszawa, 1936, str. 15. P. Z. U. W.

Augustyniak Jan. — Organizacja sieci bibliotek publicznych na terenie miasta prowincjonalnego z ewentualnym zasięgiem na teren powiatu. (Na przykładzie m. Łodzi). Warszawa, 1936, str. 9. Odb.: (IV Zjazd Bibliotekarzy Polskich w Warszawie. Referaty cz. I).

Badania nad opłacalnością gospodarstw włościańskich w roku gospodarczym 1934/35 (od lipca 1934 do 30 czerwca 1935). 9 sprawozdanie Wydziału Ekonomiki Rolnej Drobnych Gospodarstw Wiejskich w Państwowym Instytucie Naukowym Gospodarstwa Wiejskiego. Warszawa, 1936, str. VIII+160+2 tabele. Nakł. Państw. Inst. Nauk. Gospod. Wiejsk. w Puławach.

Banaczkowski P. — Program kursu oświatowo - społecznego dla dorosłych na wsi. Warszawa, 1937 (antedat: 1936), str. 21+1 nlb. Instytut Oświaty Dorosłych.

Baratkiewiczówna Anna inż. — Wilno jako rynek zbytu masła. Z przedmową prof. dra W. Staniewicza. Wilno, 1936, str. 67+XXXI+1 tablica. Prace Zakładu Ekonomii Rolniczej Un. S. B. w Wilnie nr 8.

Bielecki Jan. — Co rolnik osiąga przez spółdzielczość? Warszawa, 1936, str. 15+1 nlb. Zw. Spółdz. Roln. i Zarobkowo - Gosp.

Bigo Tadeusz prof. dr. — Administracja publiczna w Trzeciej Rzeszy. Poznań, 1936, str. 16. Rolnicza Drukarnia i Księgarnia Nakładowa. Odb. z „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego“ zes. 4, z 1936 r.

Bigo Tadeusz. — Wytyczne dla prawa administracyjnego w Konstytucji Polskiej r. 1935. Warszawa, 1936, str. 13. Zw. Zaw. Pracown. Samorz. Terytor. R. P.

Bloch Józef. — Kodeks pracy. Ustawy, rozporządzenia i dekry, orzecznictwo, komentarz. Warszawa, 1936, str. XXIV+835.

Broda Antoni Stefan. — Zadłużenie drobnych gospodarstw na dzień 1 lipca 1936 r. Warszawa, 1937 (antedat: 1936), str. 59, Nakł. Państw. Instyt. Nauk. Gosp. Wiejsk. w Puławach.

Brzeziński Wacław dr. — Pojęcia prawne samorządu terytorialnego według ustawodawstwa obowiązującego w b. dzielnicy pruskiej. Warszawa, 1936, str. 2 nlb.+39. Druk. Samorz. Instyt. Wydawn. Odb. z „Samorządu Terytorialnego“ z 1936 r., zes. 1 i 2.

Bujalski Jerzy dr. — Uwagi o lecznictwie zakładowym w ubezpieczeniu na wypadek choroby. Warszawa, 1936, str. 24+1 nlb.+3 tabele. Biblioteczka „Przeglądu Ubezpieczeń Społecznych“.



**Chłamtacz Marcełi** prof. dr. — Rządowe projekty ustaw o utworzeniu województwa stołecznego oraz o administracji samorządowej w województwie stołecznym. (Uwagi krytyczne i poglądy de lege ferenda). Warszawa, 1936, str. 28. Związek Miast Polskich. Odb. z nru 20 „Samorządu Miejskiego“ z 1936 r.

**Curzytek Jan inż.** — Położenie gospodarstw włościańskich w 1935/36 r. Komunikat Wydziału Ekonomiki Rolnej Drobnych Gospodarstw Wiejskich na podstawie tymczasowych danych z rachunkowości rolniczej. Warszawa, 1936, str. 24. Nakł. Państw. Inst. Nauk. Gosp. Wiejsk. w Puławach.

**Czapliński Władysław, Pokrzywnicki Jerzy Grzymala.** — Postępowanie wywłaszczeniowe. (Prawo z dn. 24 września 1934 r.). Z komentarzem i uzupełnieniem przepisami prawa materialnego. Warszawa, 1937 (antedat: 1936), str. 126+2 nlb. Księgarnia Powszechna.

**Czemicki Kazimierz.** — Chełm. Przeszłość i pamiątki. Chełm, 1936, str. 136. Wyd. przy finans. poparciu Wydz. Powiat. i Zarz. Miejsk. w Chełmie.

**Czernecki Stefan dr.** — Problem polityki lokacyjnej długoterminowych ubezpieczeń społecznych. Warszawa, 1936, str. 2 nlb. + 156+1 nlb. + 5 tablic.

**Deryng Antoni.** — Zagadnienie podziału funkcji władzy państwowej. Warszawa, 1936, str. 16. Zw. Zaw. Prac. Samorz. Teryt. R. P.

**Ferber Maria.** — Przyczyny kryzysu rolnego. Kraków, 1936, str. 193. Towarzystwa Ekonomicznego w Krakowie, t. 88.

**Fierich Jerzy.** — Przeszłość wsi powiatu ropczyckiego w ustach ich mieszkańców. Ropczyce, 1936, str. 106.

**Fogelson S(a m u e l).** — Ruch naturalny ludności na Polesiu. Warszawa, 1936, str. 134+2 tabl. + mapa. Nakł. Instytutu Badań Spraw Narodowościowych.

**Graba.** — Łęcki Wacław dr. — Zagadnienia organizacyjne opiekunów społecznych w m. st. Warszawie. Warszawa, 1936, str. 7. Odb. z nru 1 „Opiekuna Społecznego“ z 1936 r.

**Grabski Władysław, Stojanowski Józef, Warężak Jan.** — Rolnictwo Polski 1914 — 1920. Warszawa, 1936, str. 267 + 2 nlb. Tow. Badań Zagadnień Międzynarodowych.

**Hausner Roman.** — Wytyczne dla pojęcia i klasyfikacji samorządu w Konstytucji r. 1935. Warszawa, 1936, str. 6 + 1 nlb. Zw. Zaw. Prac. Samorz. Teryt. R. P.

**Iwaszkiewicz Edward.** — Kasy targowe. Warszawa, 1936, str. 43. Wyd. Zw. Izby Org. Rolniczych Rzplitej Polskiej.

**Janikowski Tadeusz inż.** — W obronie podstaw organizacji gospodarstw wiejskich. Warszawa, 1936, str. 30. Nakł. autora.

**Jaworczak Aleksander.** — Wieś Dąbrówka, powiat Łańcut. Lwów, 1936, str. 160.

**Kalendarz samorządowy na rok 1937.** — Warszawa, 1936, str. 280 + 12 nlb. Nakł. Samorz. Inst. Wydawniczego.

**Kielan Franciszek.** — Zakładanie spółdzielni rolniczo-handlowych. Wskazówki dla organizatorów. Warszawa, 1936, str. 62. Nakł. Zw. Spółdz. Roln. i Zarobkowo - Gospod. R. P.

**Kierski Kazimierz.** — Ustrój policy według projektów rządowych. Warszawa, 1936, str. 35. Druk. Samorz. Instytut. Wyd. Odb. znru 20 „Samorządu Miejskiego“ z 1936 r.

**Klarenbach Adolf i Bystrzycki Tadeusz inż.** — Schematyzm podziału administracyjnego Rzeczypospolitej Polskiej oraz skorowidz gmin wiejskich i miejskich z oznaczeniem terytorialnie im właściwych władz i urzędów państwowych. Przemyśl, 1936, Książnica Naukowa.

**Klarnier Tadeusz inż.** — Elektrownia warszawska.

Zarys historyczny sporu gminy m. st. Warszawy z Towarzystwem Elektryczności w Warszawie, Warszawa, 1936, str. 155. Wyd. „Biblioteka Polska“.

Kł o s J u l i u s z p r o f. — Wilno. Przewodnik krajoznawczy. Wyd. 3 poprawione po zgonie autora. Wilno, 1937 (antedat: 1936), str. VIII+323+1 nlb. Wyd. Wileński Oddział Polskiego Tow. Turystyczno-Krajoznawczego.

K o s s A d a m. — O masowej dezynfekcji wody. Warszawa, 1936, str. 19. Odb. z nru 18 i 19 „Kroniki Farmaceutycznej“ z 1936 r.

K r z e c z k o w s k i K o n s t a n t y. — Uwagi nad drogami opieki społecznej. — Warszawa, 1936, str. 27, Sam. Inst. Wydawn. Odb. z zesz. 1 — 2 kwart. „Samorząd Terytorialny“ z 1936 r.

K ü h n K a z i m i e r z i n ż. — Rola samorządu w rozwiązywaniu doniosłych zagadnień Państwa. Warszawa, 1936, str. 56. Nakł. i druk Zw. Zaw. Prac. Samorz. Ter. R. P.

K w i a t k o w s k i E u g e n i u s z i n ż. — Gospodarstwo Polski na przełomie 1936/37 r. Przemówienie na plenum Sejmu w dniu 1 grudnia 1936 r. Warszawa, 1936, str. 50. Nakł. tyg. „Polska Gospodarcza“. Odb. z zesz. 49 tyg. „Polska Gospodarcza“ z 1936 r.

L e n a r t o w i c z R y s z a r d. — Dobry i zły gospodarz. Warszawa, 1936, str. 36. Samorządowy Instytut Wydawniczy.

L e ś n i o w s k i S t a n i s ł a w — Gleby polskie i nowa klasyfikacja gruntów dla podatku gruntowego. Warszawa, 1936. Druk. Gospodarcza.

L u b a r t o w i c z Z y g m. p r o f. — Bielsko - Biała, kresowe miasta polskie. Krótki zarys historyczny oraz przewodnik turystyczny po Beskidzie Śląskim i Małym z mapą szlaków turystycznych. Bielsko, 1936, str. 213+6 nlb. + 1 mapa. Nakład m. Bielska.

L u b e c z y Ń s k i J ó z e f. — Cele i zadania Domu Ks. Boduena 1736 — 1936. Warszawa, 1936, str. 15+1 nlb. (Dodatek do grudniowego numeru „Opiekuna Społecznego“).

L i b i c k i J a n u s z. — Granice opodatkowania. Kraków, 1936, str. 49+1 nlb. Wyd. Towarzystwa Ekonomicznego w Krakowie, t. 87.

Ł a k o m y L u d w i k. — Ilustrowana monografia województwa śląskiego. Katowice, 1936, str. 200+1 mapa. Nakł. i druk „Merkur“.

Ł a s k a M a r i a. — Bibliografia ruchu teatrów ludowych w Polsce 1901 — 1935. Warszawa, 1936, str. XVI+2 nlb. + 95. Instytut Tea-

M a j e w s k i K a z i m i e r z. — Techniczne i społeczne przemiany w gospodarce mlecznej w Zachodniej Europie i w Polsce. Kraków, 1936, str. 4 nlb.+361. Nakł. Polskiej Akademii Umiejętności.

M a j k o w s k i A l e k s a n d e r d r. — Przewodnik po Kaszubskiej Szwajcarii. Kartuzy, 1936, str. 150+2 nlb.+mapa. Nakł. Wyd. Powiatowego pow. kartuskiego.

M a l i n i a k W ł a d y s ł a w. — Zagadnienie podziału władz w prawie państwowym nowoczesnym. Warszawa, 1936, str. 32. Zw. Zaw. Prac. Samorz. Teryt. R. P.

M a k o w s k i W a c ł a w. — Państwo społeczne. Warszawa, 1936, str. 135+1 nlb. Biblioteka „Drogi“. Tom 8.

M e j e r E u g e n i u s z i n ż. — Gospodarstwa powstałe w wyniku przebudowy ustroju rolnego w województwach wileńskim, nowogrodzkim i poleskim w świetle cyfr z r. 1930/31. (Z przedmową prof. dra W. Staniewicza). Wilno, 1936, str. 4 nlb.+34+LXV+1 tabela. Z załączkami Min. Roln. i Ref. Rolnych.

M e l e z i n A. — Ze studiów nad demogeografią Wilna. I. Gęstość zaludnienia. Wilno, 1936, str. 28+1 mapa+1 oleat. Nakł. Tow. Przyjaciół Nauk. Z załączkami Min. W. R. i O. P.

M ł o d o ć i a n i n a w s i. (Praca zbiorowa pod red. Jana Deca i Franciszka Mleczki) Warszawa, 1937, str. 206+2 nlb. Nakł. „Naszej Księgarni“.



**M u s i o ł L u d w i k.** — Materiały do dziejów Wielkich Katowic (1299 — 1799) z 5 planami i 13 rycinami. Katowice, 1936, str. 219 + 2 nlb. + 12 tablic. Wyd. Instytutu Śląskiego.

**M u s i o ł L u d w i k.** — Pszczyna. Monografia historyczna. Oprac. na podstawie materiałów źródłowych. Katowice, 1936, str. 596 + 1 plan. Nakł. Magistratu m. Pszczyny. (Monografie Towarzystwa Przyjaciół Nauk na Śląsku, 3).

**N a d z ó r w e t e r y n a r y j n y w ś w i e t l e o b o w i ą z u j ą c y c h p r z e p i s ó w.** Informator niezbędny dla rolników, hodowców, działaczy samorządowych i gospodarczych, sołtysów, radnych gromadzkich i gminnych, członków komisji oraz zarządów gmin wiejskich i miejskich. Warszawa, 1937 (antedat. 1936) str. 61. Zw. Zaw. Prac. Samorz. Ter. R. P. trów Ludowych.

**O d e r f e l d ó w n a A n n a.** — Młodzież przedmieścia. (Z badań ankietowych) Warszawa 1937, str. 235. Wyd. Instytutu Spraw Społecznych.

**O d l a n i c k i — P o c z o b u t S t.** — Województwo nowogrodzkie. Wilno, 1936, str. IV + 496 + 1 nlb. + 11 tablic + 1 mapa. Nakł. Wileńskiej Izby Rolniczej.

**O r ł o w i c z M i e c z y s ł a w d r.** — Ilustrowany przewodnik po Warszawie i okolicy. Wyd. 3 z 750 ilustr. Warszawa, 1937 (antedat. 1936), str. 172 + 1 plan. Wyd. „Biblioteka Polska“.

**O s s e n d o w s k i F e r d y n a n d A n t o n i.** — Huculszczyzna. Gorgany i Czarnohora. Poznań, (1936) str. 229 + 1 mapa. Wyd. Polskie. R. Wegner.

**O w ł a ś c i w y s t o s u n e k d o p r a c y n a u c z y c i e l a.** — Warszawa, 1936, str. 60. Zw. Naucz. Polsk.

**P i a ś c i k F r a n c i s z e k (d r i n ż.).** — Współczesne budownictwo wiejskie. Warszawa, 1936, str. 23 + 1 nlb. Wyd. Stow. Archit. Rzplitej Pol.

**P i ą t k o w s k i A.** — Spółdzielnia wiejska. Uwagi zasadnicze i wskazania praktyczne. Częstochowa 1937, (antedat. 1936), str. 54 + 10 nlb. Nakł. autora.

**P i ą t k o w s k i K a z i m i e r z.** — Rozwój stosunków wyznaniowych i narodowościowych Małopolski Wschodniej. Materiały dla celów pracy społecznej. Lwów, 1936, str. 45 + 37 tabl. Nakł. Zarz. Gł. Tow. Szkoły Ludowej.

**P i l e c k i J.** — Wiadomości Statystyczne miasta Białegostoku za lata 1929 — 1934, t. II. Białystok, 1936, str. 82 + 2 nlb. Zarząd Miejski w Białymstoku.

**P o d w i ń s k i S t a n i s ł a w, C h y l e w s k i J e r z y.** — Jak wybierać sołtysów i podsołtysów. Warszawa, 1936, str. 39. Nakł. Samorz. Instyt. Wyd.

**P o l a c z k ó w n a H e l e n a.** — Z przeszłości miasta Grzymałowa. Lwów, 1936, str. 10 + 1 tabl. Zakład Narodowy im. Ossolińskich.

**P o p r a w a g o s p o d a r c z a c z y z a o s t r z e n i e k r y z y s u?** — Sprawozdanie Dyrektora Międzynarodowego Biura Pracy złożone XX Sesji Międzynarodowej Konferencji Pracy. Warszawa, 1936, str. 103. Nakł. Fr. Hoesicka.

**P r a c ą n a p ó ł k o l o n i i.** — Praca zbiorowa pod red. przew. Komisji Oświatowej Zarządu Głównego T. S. L. Henryka Błażewskiego. Lwów, 1936, str. 159. Towarzystwo Szkoły Ludowej. Sekcja Wschodnia we Lwowie.

**P r e l i m i n a r z b u d ż e t o w y R z e c z y p o s p o l i t e j P o l s k i e j n a o k r e s o d 1 k w i e t n i a 1 9 3 7 d o 3 1 m a r c a 1 9 3 8.** — Warszawa, 1936, str. 769 + 90 tabel. Nakł. Ministerstwa Skarbu. (Przedłożenie rządowe).

**P r o g r a m k u r s ó w p o c z ą t k o w y c h d l a d o r o**

słych i młodocianych na wsi ze wskazówkami organizacyjnymi i dydaktycznymi dla nauczyciela. — Praca zbiorowa pod red. M. Borowieckiej. Warszawa, 1937 (antedat. 1936) str. 4 nlb. + 87. Instytut Oświaty Dorosłych.

Prókl Kazimierz, Kowalczewski Józef dr. — Polskie prawo sanitarne. Zbiór ustaw, rozporządzeń, instrukcji, okólników i pism okólnych. T. 2. (Okres od 1 marca 1935 do 15 września 1936). Warszawa, 1936, str. VII + 388. (Druk Samorz. Instyt. Wyd.).

Przewodnik Gromadzki i Kalendarz Sołtysa na 1937 rok. — Warszawa, 1936, str. XIX + 499. Nakł. Samorządowego Instytutu Wydawniczego.

Przewodnik - Kalendarz dla Sołtysów i Radnych Gromadzkich na rok 1937. — Warszawa, 1937 (antedat. 1936), str. 339 + 5 nlb. Nakł. Zw. Zaw. Prac. Sam. Teryt. R. P.

Rabczewski Włodzimierz inż. — 50-lecie działania wodociągów i kanalizacji m. Warszawy. (Referat na XVIII Zjazd Gazowników i Wodociągowców Polskich we Lwowie w r. 1936). (Kraków, 1936). Odb. z n-ru 11 czas. „Gaz i Woda“ z 1936 r. Druk. Związkowa.

Rapacki Marian. — Program gospodarczy spółdzielni spożywców. Referat wygłoszony na Zjeździe delegatów „Społem“ Zw. Spółdz. Spożywców R. P. dnia 14 czerwca 1936. Warszawa, 1936, str. 47. Nakł. „Społem“.

Reizer Józef. — Handzlówka, wzorowa wieś spółdzielcza. Warszawa, 1936, str. 19 + 1 nlb. Zw. Sp. Roln. i Zarobk. Gosp. R. P.

Roczniki Socjologii Wsi. — Studia i materiały pod redakcją prof. Władysława Grabskiego. Tom I. rok 1936. Warszawa, 1936, str. 8 nlb. + 281 + 1 nlb. Instytut Socjologii Wsi S. G. G. W.

Romanowski Tadeusz. — Kowel i powiat kowelski. Krótki zarys historyczno - geograficzny. Kowel, 1936, str. 113 + 2 nlb.

Ruch budowlany w miastach 1932 - 1934. — Warszawa, 1936, str. XIV + 27 + 1 nlb. Główny Urząd Statystyczny (Statystyka Polski, seria C, zesz. 46).

Rudzińska Regina. — Polskie druki i artykuły z zakresu higieny i bezpieczeństwa pracy do roku 1935. Cz. ogólna. Warszawa, 1936, str. 136 + 8 nlb. Instytut Spraw Społecznych.

Sawaszyński Jerzy inż. — Przeciwpożarowe zaopatrzenie wodne osiedli. Warszawa, 1937 (antedat. 1936) str. 205. Nakł. Wyd. Wydawn. Zw. Straży Pożarnych R. P. przy pomocy Powsz. Zakładu Ubezpiecz. Wzajemnych.

Schramm W. prof. dr. — Gospodarstwa osadnicze woj. poznańskiego w roku gospodarczym 1932/33. Poznań, 1936, str. 5 nlb. + 152. Prace Zakładu Ekonomii Rolniczej Uniwersytetu Poznańskiego.

Seydlitz Mieczysław dr. — Problem przygotowania wyższych urzędników administracyjnych. Warszawa, 1936, str. 62. Gazeta Administracji i Policji Państwowej.

Siwicki Kazimierz. — Dynamika rozwoju elektryfikacji Polski 1925 - 1934. Warszawa 1936, str. 56. Polski Komitet Energetyczny.

Sprawozdania Komisji Rewizyjnej m. st. Warszawy. — Wydział Opieki Społecznej i Zdrowia Publicznego. Warszawa, 1936, str. 135.

Sprawozdanie z działalności Związku Powiatów R. P. na Zjazd Główny we Lwowie z dn. 13, 14 i 15 września 1936 r. (za czas od 3 lutego 1935 r. od Zjazdu Głównego w Katowicach). Warszawa, 1936, str. 52. Związek Powiatów R. P.

Sprawozdanie Wojewody Warszawskiego o ogólnym stanie województwa warszawskiego, działalności administracji państwowej na obszarze województwa w ciągu roku 1934/35 i



ważniejszych zamierzeniach na przyszłość... Warszawa, 1936, str. 177 (Urząd Wojewódzki Warszawski).

Stalony-Dobrzański Wiesław. — Walka z pożarem. Tarnopol, 1936, str. 77. Odb. z „Książki przewodnika pracy społecznej na wsi“.

Staniewicz Witold prof. dr. — Zmiany w strukturze agrarnej Polski. Poznań, 1936, str. 20. Drukarnia Rolnicza. Odb. z n-ru 4 „Ruchu Prawn., Ekonom. i Socjologicznego“ z 1936 r.

Starzyński Stefan. — Ustrój stolicy. (Referat wygłoszony przez Prezydenta m. st. Warszawy Stefana Starzyńskiego dn. 18 czerwca 1936 na posiedzeniu Koła regionalnego posłów i senatorów stolicy). (Warszawa, 1936), str. 30. (Druk. Samorz. Instyt. Wyd.).

Stasek Leon. — Świadczenia w naturze (Szarwark) Komentarz, przepisy, instrukcja szczegółowa. Warszawa, 1936, str. XI + 179. Nakł. Samorz. Instyt. Wyd.

Statystyka druków 1934. — Warszawa, 1936, str. 26. Główny Urząd Statystyczny (Statystyka Polski seria C, zesz. 32).

Statystyka przemysłowa 1934. — Warszawa, 1936, str. 224. Główny Urząd Statystyczny (Statystyka Polski, seria C, zesz. 35).

Statystyka rolnicza 1935, cz. I, II, III. — Warszawa, 1936, str. 152. Główny Urząd Statystyczny (Statystyka Polski, seria C, zesz. 39 — A i 39 — B).

Statystyka spółdzielni związkowych 1928 — 1933. — Warszawa, 1936, str. XXXI + 59. Nakł. Rady Spółdzielczej przy Ministerstwie Skarbu i Głównego Urzędu Statystycznego. (Statystyka Polski, seria C, zesz. 37).

Statystyka samorządu terytorialnego. — Preliminarze budżetowe związków samorządowych 1936/37. „Warszawa, 1936, str. XI + 20. Główny Urząd Statystyczny, (Statystyka Polski, seria C, zesz. 47).

Suchan Edward dr. — Towarzystwo Popierania Budowy Publicznych Szkół Powszechnych a budownictwo szkolne w okręgu brzeskim. Brześć n/Bugiem, 1936, str. 12 + 1 mapa. (Dodatek do n-ru 8 Dz. Jrz. Kuratorium Okręgu Szkolnego Brzeskiego).

Szulc G. dr. doc. — Sprawozdanie Państwowego Zakładu Higieny za rok 1935. Warszawa, 1936, str. 44. Państwowy Zakład Higieny.

Świętosławski Wojciech. — W zbiorowej pracy nad rozwojem kultury. Warszawa, 1936, str. 72 + 4 nlb. Kasa im. Mianowskiego.

Taubenschlag Gustaw dr. — Polskie prawo karno-administracyjne. Teksty ustaw i rozporządzeń, orzecznictwo, komentarze, okólniki. Cz. I: prawo materialne. Łódź, 1937 (antedat 1936), str. 8 nlb. + 434. Biblioteka Praw Polskich t. 25.

Tezy ustroju samorządu stołecznego uchwalone przez Tymcz. Radę Miejską m. stoł. Warszawy na posiedzeniu w dn. 24 czerwca 1936 r. (Warszawa 1936), str. 87 + 1 mapa. (Wyd. Zarządu Miejsk. m. st. Warszawy).

Trojanowski Marian inż. — Analiza trzech wołyńskich gospodarstw folwarcznych. Łuck, 1936, str. 71. Nakł. Wołyńskiej Izby Rolniczej, seria 2, zesz. 4 nr 7.

Uprogu trzechsetlecia istnienia Domu Ks. Boduena w Warszawie 1736 — 1936. Praca zbiorowa z przedmową dyr. zakładu dr J. Lubczyńskiego. Kraków, 1936, str. 52. „Pielęgniarka Polka“.

Ważniejsze wyniki spisu ludności z 9 grudnia 1931 r. oraz ruch naturalny ludności 1929 —

1934 w Warszawie według obwodów statystycznych. Warszawa, 1936, str. 36. Zarząd Miejski w m. st. Warszawie. Wydział Statystyczny.

W sprawie projektu samorządowej ustawy emerytalnej. — Warszawa, 1936, str. 16. Związek Emerytów Miejskich.

Wycech Czesław. — Powiat chojnicki. Ziemia, ludzie, przeszłość, życie gospodarcze i społeczne. Chojnice, 1936, str. XII + 296. Polskie Tow. Krajoznawcze. Oddz. w Chojnicach.

Zahradnik J. — Zarys dziejów miasta Bielska w cieszyńskiej części województwa śląskiego. Bielsko, 1936, str. 69. (Druk. „Dziedzictwo“ Cieszyn).

Zamknięcie rachunków państwowych za okres od 1 kwietnia 1934 do 31 marca 1935 r. — Warszawa, 1936 r. str. 288. Nakł. Ministerstwa Skarbu (Przedłożenie rządowe).

#### Czasopisma polskie 1).

A. P. — Warszawa według obwodów statystycznych. Kronika Warszawy, 12, 3, 96 — 118, (III kwartał 1936).

Babicki Czesław J. — Formy opieki społecznej. Opiekun Społeczny, 1, 2, 16 — 18, (listopad 1936).

Bar Józef. — Osobliwe ramy organizacyjno - formalne gospodarki samorządów. Samorząd, 18, 48, 725 — 726, (29.XI.1936).

Bar Józef. — Poszukiwanie zysków przez przedsiębiorstwa państwowe na samorządzie. Samorząd, 18, 30, 449 — 451, (26.VII.1936).

Bar Ludwik dr. — Gminne urzędy rozjemcze. Samorząd, 18, 50, 758 — 760, (13.XII.1936).

Bar Ludwik dr. — Współdziałanie czynników kontroli samorządu terytorialnego. (Spostrzeżenia i uwagi dyskusyjne). Gazeta Administracji, 18, 21, 653 — 659 (1.XII.1936).

Bernadzikiewicz Tadeusz dr. — Wyniki skarbowe przedsiębiorstw państwowych. Przegląd Gospodarczy, 17, 14, 470 — 473, (15.VII.1936).

Biegeleisen L. W. prof. dr. — Założenia gospodarcze kształcenia i doksztalcania zawodowego. Szkoła Doksztalcająca Zawodowa, 4, 3, 49 — 58, (listopad 1936).

Bielecki Jan. — O program działania kooperacji w Polsce. (Referat wygłoszony w Towarzystwie Kooperatystów w Warszawie dn. 19.5.1936). Agronomia Społeczna i Szkolnictwo Rolnicze, 6 (16), 9, 225 — 234, (wrzesień 1936).

Bigo Tadeusz prof. dr. — Administracja publiczna w III-ej Rzeszy. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 16, 3, 303 — 316 (III kwartał 1936).

Bilek Mieczysław. — Uwagi o projektach ustaw o utworzeniu województwa stołecznego oraz o administracji samorządowej w województwie stołecznym na tle ogólnych wytycznych reformy administracji. Samorząd Miejski, 16, 19, 1176 — 1187, (1.X.1936).

Bonkowicz - Sittauer Jerzy. — Czynniki postępu wsi wołyńskiej. Samorząd, 18, 47, 711 — 713, (22.XI.1936).

Bonkowicz - Sittauer Jerzy. — Doksztalcanie i uzupełnianie personelu gminnego. Samorząd, 18, 32, 473 — 475, (9.VIII.1936).

Bonkowicz - Sittauer Jerzy. — Fikcje oddłużenia. Samorząd, 18, 29, 433 — 434, (19.VII.1936).

Bonkowicz - Sittauer Jerzy. — Opiekunowie gromadzcy. Samorząd, 18, 27, 409 — 410, (5.VII.1936).

1) Cyfra pierwsza oznacza rocznik danego czasopisma, druga — zeszyt, trzecia i czwarta — strony, piąta, szósta i siódma — datę.



**Branny Fr.** — Kilka uwag na temat układania preliminarzy budżetowych. *Samorząd*, 18, 51, 774 — 776, (20.XII.1936).

**Branny Fr.** — Likwidatorom szkółek samorządowych pod rozagę. *Samorząd*, 18, 39, 573 — 574, (27.IX.1936).

**Boroń Edward.** — Współpraca gminnych kas P.-O. ze spółdzielniami mleczarskimi. *Skarbna Wiejska*, 1, 6, 4 — 7, (grudzień 1936).

**Bratro Emil.** — Wpływ obrony przeciwlotniczej na rozbudowę miast. *Czasopismo Techniczne*, 54, 21, 365 — 370, (10.XI.1936).

**Brodnicki Kazimierz.** — Warszawa. *Gospodarka Narodowa*, 6, 16 — 17, 241 — 243, (1.IX.1936).

**Brzeziński Wacław dr.** — Województwo stołeczne. *Samorząd Miejski*, 16, 16 — 17, 1009 — 1021, (1.IX.1936).

**Bujalski Jerzy dr.** — Uwagi o lecznictwie zakładowym w ubezpieczeniu na wypadek choroby. *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych*, 11, 9, 633 — 643, (wrzesień 1936).

**Celichowski S.** — Bolączki naszego szkolnictwa i sadownictwa. *Nowoczesne Ogrodnictwo*, 1, 7, 127 — 128, (10.XI.1936).

**Charszewski Adam.** — Podstawowe zagadnienia szkolnictwa rolniczego. *Szkoła Rolnicza*, 2, 2/3, 51 — 56, (listopad — styczeń 1936/37).

**Charszewski Adam.** — Zagadnienia realizacji obowiązku dokształcania. *Szkoła Dokształcająca Zawodowa*, 4, 1, 2 — 7, (wrzesień 1936).

**Chłamtacz Marceli prof. dr.** — Rządowe projekty ustaw o utworzeniu województwa stołecznego oraz administracji samorządowej w województwie stołecznym. *Samorząd Miejski*, 16, 20, 1241 — 1266, (15.X.1936).

**Chmielewski Z.** — Znaczenie spółdzielczości rolniczej. *Przewodnik Pracy Społecznej*, 3 (14), 3, 65 — 70, (listopad 1936).

**Chylewski Jerzy.** — Samorządowy Zakład Emerytalny. *Samorząd Miejski*, 16, 14 — 15, 967 — 971, (1.VIII.1936).

**Czadankiewicz J.** — Finanse przedsiębiorstw samorządowych. *Samorząd Miejski*, 16, 20, 1298 — 1309, (15.X.1936).

**Ćwikowski Michał,** wójt gminy Łacko. — Wójt jako pracownik społeczny. (Referat wygłoszony na sesji burmistrzów i wójtów w N. Sączu w dniu 22 czerwca 1936 r.). *Przegląd Samorządowy*, 3, 7, 1 — 4, (1.VII.1936).

**Dalbor Władysław dr.** — Reforma i organizacja emerytur samorządowych. *Samorząd Miejski*, 16, 13, 900 — 914, (1.VII.1936).

**Danielski Jan dr.** — Rejon sanitarny (rejonowy ośrodek zdrowia) jako podstawowa jednostka lokalnej administracji sanitarnej. *Zdrowie Publiczne*, 51, 11, 997 — 1011, (listopad 1936).

**Dec Jan.** — Problem szkoły wiejskiej. *Przewodnik Pracy Społecznej*, 3 (14), 4/5, 102 — 111, (grudzień — styczeń 1936/37).

**Dębowski St.** — Akeja oddłużenia związków samorządowych. *Samorząd Miejski*, 16, 18, 1121 — 1126, (15.IX.1936).

**E. G. mgr.** — Szkoły dokształcające wiejskie. *Szkoła Dokształcająca Zawodowa*, 4, 2, 22 — 25, (październik 1936).

**Englicht Wł.** — Projekty ustaw z zakresu finansów samorządowych. *Życie Rolnicze*, 1, 10, 13 — 17, (19.XII.1936).

**Filipczak Jarosław.** — Gospodarka lasami i pastwiskami w gromadach województw południowo - wschodnich. *Samorząd*, 18, 52, 789 — 793, (27.XII.1936).

**Fragner J. dr.** — Projekt zwiększenia dochodów gminnych. *Przegląd Samorządowy*, 3, 9, 6 — 11, (1.IX.1936).

**Galasiewicz Celestyn.** — Potrzeby inwestycyjne miast i miasteczek ziemi nowogrodzkiej. *Samorząd Miejski*, 16, 16 — 17, 1027 — 1032, (1.IX.1936).

**Gądzikiewicz Witold prof. dr.** — Badanie hałasu

ulicznego w miastach polskich. *Zdrowie Publiczne*, 51, 7, 619 — 624, (lipiec 1936).

**G e p p e r t S t a n i s ł a w.** — Centrale powiatowe czy biblioteki gminne. *Samorząd*, 18, 51, 777 — 780, (20.XII.1936).

**G l i k s m a n I g n a c y d r.** — Ewolucja ubezpieczeń społecznych w Polsce od 1919 do 1935 r. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 16, 3, 234 — 242, (III kwartał 1936).

**G l i s z c z y Ń s k i S t.** — Inspekcja powiatowa. *Samorząd*, 18, 40, 597 — 599, (4.X.1936).

**G r a b a - Ż ę c k i W a c ł a w d r.** — Zagadnienie organizacyjne Opiekunów Społecznych w m. st. Warszawie. *Opiekun Społeczny*, 1, 1, 3 — 7, (październik 1936).

**G r a b s k i W ł a d y s ł a w.** — Plan współpracy rządu, samorządu i gospodarzy rolnych w inwestycjach wiejskich. *Gospodarka Narodowa*, 6, 23, 332 — 333, (1.XII.1936).

**G r a b s k i W ł a d y s ł a w.** — Planowość w inwestycjach wiejskich. *Gospodarka Narodowa*, 6, 22, 318 — 320, (15.XI.1936).

**G r a b s k i W ł a d y s ł a w.** — Przeludnienie wsi i wiejski plan inwestycyjny. *Gospodarka Narodowa*, 6, 21, 301 — 303, (1.XI.1936).

**G r a b s k i W ł a d y s ł a w.** — System socjologii wsi. Część wstępna. Część pierwsza. Składniki wsi. *Roczniki Socjologii Wsi.*, 1, 1, 1 — 125, (1936).

**G r u b e r H e n r y k d r.** — Oszczędność a kultura pracy. *Bank*, 4, 11, 291 — 295, (listopad 1936).

**G r u c h a ł a S t.** — Motoryzacja kraju. *Przegląd Gospodarczy*, 17, 14, 467 — 470, (15.VII.1936).

**G r y Ń Z y g m u n t.** — Stacja Opieki nad Matką i Dzieckiem w Katowicach. *Życie Dziecka*, 5, 8 — 9, 201 — 206, sierpień — wrzesień 1936).

**G u m i Ń s k i L e o n a r d i n ż.** — Potrzeby rolnictwa w dziedzinie melioracji rolnych. *Życie Rolnicze*, 1, 10, 17 — 18, (19.XII.1936).

**H a j d o W. i n ż.** — Wodociąg i kanalizacja. Dom — Osiedle — Mieszkanie, 8, 12, 14 — 19, (grudzień 1936).

**H a r t l e b - W o j c i e c h o w s k a Z.** — O właściwą rolę samorządu w zakresie opieki społecznej. *Samorząd*, 18, 49, 742 — 744, (6.XII.1936).

**H o ł u b M i c h a ł.** — Samorząd gminny a szkolny. *Głos Gminy i Gromady Wiejskiej*, 12, 21, 324 — 326, (1.XI.1936).

**H. W. Z.** — Wydatki związków samorządu terytorialnego na zdrowie publiczne. *Samorząd*, 18, 33, 486 — 489, (16.VIII.1936).

**I c h h e i s e r G u s t a w d r.** — Niektóre zagadnienia i wyniki socjologii wsi. *Przewodnik Pracy Społecznej*, 3 (14), 4/5, 111 — 116, (grudzień — styczeń 1936/37).

**I ł o w i e c k i S t.** — Małe lotniska na przykładzie powiatu limańskiego. *Samorząd*, 18, 35, 513 — 516, (30.VIII.1936).

**J a n i c z e k J.** — Trzeba ożywić działalność gminnych bibliotek. *Głos Gminy i Gromady Wiejskiej*, 12, 24, 272 — 276, (16.XII.1936).

**J a r a s z e w s k i K.** — O zwiększenie kredytów na oświatę zawodową. *Szkolnictwo Zawodowe*, 3, 1, 10 — 12, (wrzesień 1936).

**J a r o s z y Ń s k i M.** — Oddłużenie gmin wiejskich. *Samorząd*, 18, 51, 773 — 774, (20.XII.1936).

**J a r z ę b o w s k i F.** — Sprawa uposażenia w samorządzie terytorialnym. *Pracownik Miejski*, 5, 12, 4 — 5, (grudzień 1936).

**J e z j e r s k i B o h d a n i n ż.** — Stan ilościowy i potrzeby szkolnictwa rolniczego. *Agronomia Społeczna i Szkolnictwo Rolnicze*, 6 (16), 10, 263 — 266, (październik 1936).

**J. M.** — Ożywić pracę w samorządzie. *Przewodnik Gospodarski*, 8 (31), 46, 701 — 702, (15.XI.1936).



**K a c p r z a k M a r c i n.** — Rozsiedlenie lekarzy w Polsce. *Praca i Opieka Społeczna*, 16, 3, 241 — 247, (lipiec — wrzesień 1936).

**K a r ł o w i c z ó w n a J a n i n a i n ż.** — Snopków, początki rozwoju i trudności. *Agrografia Społeczna i Szkolnictwo Rolnicze*, 6 (16), 9, 235 — 243, (wrzesień 1936).

**K a s s u b e K a r o ł.** — Na marginesie zmian w rozporządzeniu o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli. (Artykuł dyskusyjny). *Przegląd Samorządowy*, 3, 11, 9 — 10. (1.XI.1936).

**K i e r s k i K a z i m i e r z.** — Ustrój stolicy według projektów rządowych. *Samorząd Miejski*, 16, 20, 1267 — 1297, (15.X.1936).

**K l e n o w i c z M a r i a n.** — Odciążenie gmin. *Gazeta Administracji*, 18, 22, 685 — 688, (15.XI.1936).

**K o b e n d z a R o m a n.** — Jeszcze o zieleni Warszawy. *Nowoczesne Ogrodnictwo*, 1, 8, 143 — 146, (27.XI.1936).

**K o c h a n o w s k i W. i n ż.** — Zagadnienie akcji stypendialnej. *Samorząd*, 18, 43, 648 — 650, (25.X.1936).

**K o p c z y ń s k i S t a n i s ł a w.** — Centrale kredytowe spółdzielni na tle ich rozwoju i działalności w latach 1934 — 1936. *Bank*, 4, 7 — 8, 23 — 27, (lipiec — sierpień 1936).

**K o p c z y ń s k i S t.** — Rozwój K. K. O. w dobie kryzysu. *Samorząd Miejski*, 16, 14 — 15, 972 — 978, (1.VIII.1936).

**K o r w i n - P i o t r o w s k i M.** — Poszukiwanie zysków na samorządzie. *Głos Gminy i Gromady Wiejskiej*, 12, 19, 287 — 288, (1.X.1936).

**K r a s o w s k i J.** — Możliwości oddziałów powiatowych w zakresie szerzenia wiedzy samorządowej. *Pracownik Samorządowy*, 13 (18), 14/15, 251 — 252, (15.VIII.1936).

**K r a s o w s k i J ó z e f.** — Kosztowne pomysły centralistów w zakresie tworzenia bibliotek samorządowych. *Samorząd*, 18, 46, 697 — 701, (15.XI.1936).

**K r a s o w s k i J ó z e f.** — O zdrowie i higienę wsi. *Pracownik Samorządowy*, 13 (18), 12 — 13, 231 — 233, (1 — 15 lipca 1936).

**K r u c z e k S t a n. d r.** — O drogach publicznych. *Biuletyn Urzędniczy*, 10, 11 — 12, 12 — 14, (listopad — grudzień 1936).

**K r u k o w s k i R.** — Zagadnienie emerytalne pracowników samorządowych. *Pracownik Miejski*, 5, 12, 6 — 9, (grudzień 1936).

**L a n d y S t a n i s ł a w.** — O budżetową niezależność gminy. *Samorząd*, 18, 43, 646 — 647, (25.X.1936).

**L a n d y S t.** — Realizacja planów odciążenia związków samorządowych. *Samorząd*, 18, 41, 613 — 615, (11.X.1936).

**L e s z c z y c k i S t a n i s ł a w d r.** — Zagadnienia turystyczne i letniskowe (Streszczenie referatu wygłoszonego na posiedzeniu Wojewódzkiej Komisji Turystycznej w Krakowie w dniu 16-go czerwca 1936 r. *Przegląd Samorządowy*, 3, 10, 1 — 3, (1.X.1936).

**Ł a g i e w s k i C e z a r y.** — Rozwój i stan bankowości komunalnej w Polsce. *Przegląd Oszczędnościowy*, 3, 11, 156 — 165, (III kwartał 1936).

**Ł a z a r o w i c z Kł. d r.** — Zadania samorządu w dziedzinie zdrowia publicznego i opieki społecznej. *Samorząd Miejski*, 16, 14 — 15, 953 — 966, (1.VIII.1936).

**M a c h c z y ń s k i B o l e s ł a w.** — Zagadnienie bezrobocia młodych pracowników umysłowych. *Przegląd Ubezpieczeń Społecznych*, 11, 10, 723 — 728, (październik 1936).

**M a j K a z i m i e r z.** — Problem wsi w Polsce. *Przewodnik Pracy Społecznej*, 3 (14), 1, 1 — 5, (wrzesień 1936).

**M a k o w s k i H.** — Finanse związków samorządowych. *Pracownik Miejski*, 5, 9 — 10, 6 — 8, (wrzesień — październik 1936).

**M a k o w s k i H e n r y k.** — Samorząd a społeczeństwo. *Pracownik Miejski*, 5, 7 — 8, 4 — 5, (lipiec — sierpień 1936).

**M a ł a n o w i c z S t a n i s ł a w m g r.** — Problem kierow-

nictwa w biurze wydziału powiatowego. Samorząd, 18, 38, 557 — 558, (20.IX.1936).

**Manteuffel Emilia.** — Dobroczynność a opieka społeczna. Opiekun Społeczny, 1, 1, 14 — 17, (październik 1936).

**Memoriał** wystosowany do Pana Prezesa Rady Ministrów w sprawie robót inwestycyjnych. — Czasopismo Techniczne, 54, 17, 303 — 306; (10.IX.1936); 18, 325 — 330, (25.IX.1936).

**Miszewski Michał, mgr.** — Sprawa odebrania gminom prawa wydawania pozwoleń budowlanych. Przegląd Samorządowy, 3, 7, 6—8, (1.VII.1936).

**Miśkiewicz Witold.** — Wykonanie reformy szkolnictwa rolniczego. Rolnictwo, 8, tom IV, zeszyt 2, 50 — 82, (IV kwartał 1936).

**Moszyński H.** — Finanse izb rolniczych. Samorząd, 18, 37, 544 — 546, (13.IX.1936).

**Myjak Antoni.** — Spór o powiatowe centralne bibliotek ruchomych. Samorząd, 18, 52, 794 — 796, (27.XII.1936).

**Obszyński B.** — Komunalne Kasy Oszczędności w 1935 r. Oszczędność, 12, 20, 280 — 290. (31.X.1936).

**Ormicki Wiktor doc. dr.** — Mapa przeludnienia wsi Polski emigracyjnej. Rolnictwo, 8, tom IV, zeszyt 1, 5 — 16, (IV kwartał 1936).

**Ormicki Wiktor, dr.** — O demograficzną podbudowę osadnictwa wewnętrznego. Ekonomista, 36, 3, 61 — 67, (III kwartał 1936).

**Ostkiewicz-Rudnicki.** — Niedomagania robót drogowych. Samorząd, 18, 38, 559 — 560, (20.IX.1936).

**Ostrowski St.** — O współpracy Gminnych Kas z Komunalnymi Kasami Oszczędności. Samorząd, 18, 34, 503 — 504, (23.VIII.1936).

**Ostrowski St.** — O współdziałaniu samorządu terytorialnego w odbudowie spółdzielczości rolniczo - handlowej. Samorząd, 18, 45, 680—681, (8.XI.1936).

**Parfanowicz Z. dr.** — Współpraca instytucyj rządowych, samorządowych oraz organizacyj społecznych w zwalczaniu chorób społecznych i zakaźnych. (Wykład odbyty dnia 8-go maja 1936 r. na I-szym kursie dokształcającym lekarzy domowych Ubezpie. Społecznej w Krakowie). Zdrowie Publiczne, 51, 11, 1012 — 1924, (listopad 1936).

**Pawlikowski Andrzej.** — Budowa szkół zadaniem samej wsi. Samorząd, 18, 45, 678 — 680, (8.XI.1936).

**Piaścik Fr. inż. arch.** — Wzorowa zabudowa wsi. Przewodnik Gospodarski, 8 (31), 40, 601 — 603, (4.X.1936).

**Piaścik Fr. inż. arch.** — Zabudowa wsi po scaleniu gruntów. Samorząd, 18, 14, 663 — 665, (1.XI.1936).

**Polakiewicz Karol dr.** — Gmina wiejska w Rzeszy Niemieckiej. Głos Gminy i Gromady Wiejskiej, 12, 13/14, 213 — 214, (15.VII.1936).

**Poniałowski Józef.** — Rozmiary przeludnienia rolnictwa w świetle krytyki. Rolnictwo, 8, tom IV, zeszyt 2, 31 — 49, (IV kwartał 1936).

**Poniałowski Józef.** — Z dziedziny ekonomicznych zagadnień wsi. (Odczyt wygłoszony na Zjeździe Zrzeszenia N. S. G. W. w Warszawie). Agronomia Społeczna i Szkolnictwo Rolnicze, 6 (16), 7/8, 189 — 202, (lipiec — sierpień 1936).

**Popławski Feliks.** — Młodzież a postęp wsi. Przewodnik Pracy Społecznej, 3/14, 1, 5 — 20, (wrzesień 1936).

**Posiedzenie Państwowej Rady Oświecenia Publicznego.** — Oświata i Wychowanie, 8, 10, 855 — 883, (gruździeń 1936).

**Postulaty pracowników samorządowych w zakresie służby i odpowiedzialności służbo-**



wej oraz uposażenia i emerytur. — Memoriał Związku Pracowników Samorządu Terytorialnego do Pana Ministra Spraw Wewnętrznych. Pracownik Samorządowy, 18, 22, 442 — 448, (1.XII.1936).

Powiatowy i Miejski Ośrodek Zdrowia w Tarnowskich Górach. — Życie Dziecka, 5, 10, 255 — 259, (październik 1936).

Przetocki Józef mgr. — Fundusz Pracy a samorząd. Przegląd Samorządowy, 3, 12, 1 — 4, (1.XII.1936).

Przetocki Józef mgr. — Impas finansowy małych miast. Przegląd Samorządowy, 3, 11, 4 — 6, (1.XI.1936).

Przetocki Józef mgr. — Zmiany w finansach samorządowych. (Artykuł dyskusyjny). Samorząd, 18, 36, 525 — 527, (6.IX.1936).

Ptaszyński Witold. — Orientacja ekonomiczna turystyki. Gospodarka Narodowa, 6, 23, 338 — 340, (1.XII.1936).

P — t z F r. — Zarobki robotników w warszawskim przemyśle przetwórczym. Kronika Warszawy, 12, 3, 85 — 96, (III kwartał 1936).

Rabinowicz Henryk dr. — Przyczynki do warunków społecznych i stanu zdrowia młodzieży pracującej Warszawy. (Z Ubezpieczalni Społecznej w Warszawie). Zdrowie Publiczne, 51, 10, 901 — 934, (październik 1936).

Rodziejewicz E. dr. — Organizacja lecznictwa pozaszpitalnego w Kasach Chorych na Górnym Śląsku. Nowiny Społeczno - Lekarskie, 10, 23, 342 — 343, (1.XII.1936).

Rodziejewiczowa Zofia. — Centrala powiatowa a stałe biblioteki gminne. Samorząd, 18, 49, 745 — 748, (6.XII.1936).

Rutkowski Kazimierz. — Zdrowie na wsi. Przewodnik Gospodarski, 8 (31), 34, 501 — 502, (23.VIII.1936).

Sabat Julian. — Szkoła powszechna a środowisko. Sprawy Szkolne, 10, 1 i 2, 6 — 14, (lipiec — sierpień 1936).

Salak Bolesław dr. — Ośrodki Opieki Społecznej. Zdrowie Publiczne, 51, 8, 771 — 783, (sierpień 1936).

Samorząd szkolny. — Sprawy szkolne, 10, 3, 1 — 5, (wrzesień 1936).

Sokołowski Jan. — Uporządkowanie katastru gruntowego. Głos Gminy i Gromady Wiejskiej. 12, 23, 360 — 362, (1.XII.1936).

Spranger Władysław mgr. — Udział państwa i związków samorządowych w przedsiębiorstwach prywatnych wg ustawodawstwa francuskiego. Gazeta Administracji, 18, 14, 429—435, (15.VII.1936).

Starczewski Jan. — Pierwszy rok działalności opiekunów społecznych w stolicy. Opiekun Społeczny, 1, 1, 7 — 10, (październik 1936).

Starczewski Jan. — Wzrost potrzeb opiekuńczych stolicy. Opiekun Społeczny, 1, 3, 4 — 7, (grudzień 1936).

Stasek Leon. — Ograniczenia w stosowaniu świadczeń w ustawie szarwarkowej. Samorząd, 18, 28, 422 — 426, (12.VII.1936).

Stasek Leon. — Statuty o świadczeniach w naturze. Samorząd, 18, 46, 695 — 697, (15.XI.1936).

Staniewicz Witold prof. — Zmiany w strukturze agrarnej Polski, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 16, 3, 382 — 397, (III kwartał 1936).

Stęplewski St. — Liczba przedsiębiorstw miejskich i wyniki ich finansowej działalności. Samorząd Miejski, 16, 18, 1127 — 1135, (15.IX. 1936).

Stolarow Maksymilian. — Uwagi o emeryturach państwowych i samorządowych. Przegląd Ubezpieczeń Społecznych, 11, 8, 610 — 612, (sierpień 1936).

Stypulkowski Stanisław dr. — W sprawie Ośrodków Opieki Społecznej. Zdrowie Publiczne, 51, 10, 966 — 971, (październik 1936).

**S u r m a c k a I r e n a.** — Schroniska miejskie dla bezdomnych. Praca i Opieka Społeczna, 16, 3, 233 — 240, (lipiec — wrzesień 1936).

**S z c z y g i e ł A l e k s a n d e r d r.** — W sprawie pomocy zimowej dla bezrobotnych. Zdrowie Publiczne, 51, 11, 1025 — 1033, (listopad 1936).

**S z e m p l i ń s k i Z y g m u n t.** — O planowaniu inwestycji. Gospodarka Narodowa, 6, 23, 329 — 331, (1.XII.1936).

**S z u f l e t a A. i n ż.** — Ogrody działkowe a miasta. Nowoczesne Ogrodnictwo, 1, 1, 14 — 15, (15.VIII.1936).

**S z u m a n W a n d a.** — Z działalności Komitetu Umieszczania Sierot w Warszawie. Życie Dziecka, 5, 8 — 9, 207 — 215, (sierpień — wrzesień 1936).

**Ś n i e ż k o - B ł o c k i W i t o ł d.** — Szpitale krajowe w Małopolsce drogo kosztują samorząd. Pracownik Samorządowy, 13/18/, 16, 278, (1.IX.1936).

**T a l k o - P o r z e c k i M a c i e j i n ż.** — W sprawie naprawy budownictwa wiejskiego. Życie Rolnicze, 1, 7, 23 — 24, (28.XI.1936).

**T a t o ń A n t o n i.** — Reforma szkolnictwa handlowego w Polsce. Oświata i Wychowanie, 8, 9, 723 — 743, (listopad 1936).

**T h u g u t S t.** — Z aktualnych zagadnień spółdzielczości. Przewodnik Pracy Społecznej, 3 (14), 3, 70 — 75, (listopad 1936).

**T o ł w i ń s k i S t.** — Warszawa Przyszłości z punktu widzenia potrzeb dziecka. Życie Dziecka, 5, 10, 241 — 244, (październik 1936).

**U h m a S t e f a n d r.** — O kulturę gospodarczą społeczeństwa. Kwartalnik Kas Oszczędności, 8, 32, 265 — 267, (październik — listopad — grudzień 1936).

**U r b a ń c z y k F r.** — Biblioteki powiatowe T. S. L. w Małopolsce Wschodniej w 1935 r. Przewodnik Oświatowy, 33, 5, 141 — 147, (wrzesień — październik 1936).

**U r b a ń c z y k F r.** — Sprawa kultury wsi (Artykuł poświęcony konferencji zwołanej przez Prezydium Rady Ministrów w dniach 28 i 29.V. br.). Przewodnik Oświatowy, 33, 4, 97 — 103, (lipiec — sierpień 1936).

**W a c h h o l z S z c z e s n y d o c. d r.** — Szkoły Administracyjno — Gospodarcze stopnia licealnego. Przegląd Samorządowy, 3, 8, 1—8, (1.VIII.1936); 9, 1 — 3, (1.IX.1936).

**W a s i u t y ń s k i B. p r o f.** — Uwagi o projekcie administracji samorządowej stolicy. Samorząd Miejski, 16, 19, 1169 — 1175, (1.X.1936).

**W a w r z y ń s k a W a n d a.** — Opieka nad dzieckiem w mieście przyszłości. Życie Dziecka, 5, 10, 245 — 252, (październik 1936).

**W ę g r z y n o w s k a J a n i n a d r m e d.** — Ochrona macierzyństwa na wsi. (Referat wygłoszony w dn. 2.IX. 1936 r. na kursie - konferencji we Lwowie). Agronomia Społeczna i Szkolnictwo Rolnicze, 6 (16), 11, 289 — 301, (listopad 1936).

**W i s ń i e w s k i S t a n i s ł a w.** — Rozwój uzdrowisk polskich w okresie ostatniego dziesięciolecia. Nowiny Społeczno - Lekarskie, 10, 17, 248 — 250, (1.IX.1936).

**W i t t l i n o w a H a l i n a d r.** — Środowisko społeczne słuchaczy szkół wyższych. Oświata i Wychowanie, 8, 9, 754 — 761, (listopad 1936).

**W o j t y n a J.** — O metodę prac nad organizacją rynku mięsnego. Życie Rolnicze, 1, 4, 14 — 17, (7.XI.1936).

**W o j t y n i a k J.** — Próba ustalenia wskaźnika kosztów utrzymania rodziny chłopskiej. Spółdzielczy Przegląd Naukowy, 9, 11 i 12, 41 — 47, (listopad — grudzień 1936).

**W o y c i e c h o w s k i K.** — Kwestia terenowa w akcji letniskowej na Huculszczyźnie. Samorząd, 18, 35, 516 — 518, (30.VIII.1936).



W ó j c i c k i S t. d o c. — Zieleń Warszawy i jej potrzeby. Nowoczesne Ogrodnictwo, 1, 6, 103 — 105, (23.X.1936).

Z a p o t r z e b o w a n i e u r z ę d n i k ó w z w y ż s z y m w y k s z t a ł c e n i e m w a d m i n i s t r a c j i p u b l i c z n e j. Urzędnik Polski na Śląsku, 12, 218, 10 — 12, (październik 1936).

Z a w a d z k i J ó z e f d r. — Samorząd stolicy. Samorząd Miejski, 16, 18, 1113 — 1120, (15.IX.1936).

Z b r o ż y n a S t. — Urbanizacja jako podstawa państwowego programu inwestycyjnego. Samorząd Miejski, 16, 19, 1188 — 1201, (1.X.1936).

Z ę b a l s k i A d a m i n ż. — Stosunki rolnicze w regionie podwarszawskim. Kronika Warszawy 12, 3, 119 — 149, (III kwartał 1936).

Z a k o w s k i J u l i u s z a r c h. — O racjonalną regulację dzielnic mieszkaniowych. Dom - Osiedle - Mieszkanie, 8, 10 — 11, 9 — 15, (październik - listopad 1936).

### Książki niemieckie.

V a n A u b e l P e t e r. — Amtliche Vorschriften zur Pflichtprüfung in Gemeinden und Gemeindebetrieben. 4. Auflage. Berlin 1936. Selbstverlag der Wirtschaftsberatung Deutscher Gemeinden A. G. S. 356. M. 4,80.

V a n A u b e l P e t e r. — Kommunales Prüfungswesen. II. Teil. Prüfung kommunaler Betriebe. Vorträge und Aufsätze. Siebentes Heft der Schriftenreihe: Der Wirtschaftsprüfer. Hrsg. von dr. Otto Mönckmeier, Berlin. Verlag Julius Springer, 1936. S. 235.

B e r s o t H e n r i. — Die Fürsorge für die Gemüts — und Geisteskranken in der Schweiz. Die Heil — u. Pflegeanstalten. Bern: Huber 1936. S. 175. Fr. 4,80.

B e r t h o l d H a n s. — Führer durch das gemeindliche Steuerrecht. Deutscher Gemeindeverlag. Berlin 1936. S. 108. M. 2,50.

B l ü m i c h H a n s. — Die B ü r g e r s t e u e r. Gesetz und Durchführungsvorordnungen in der erstmals für 1937 geltenden Fassung. Heymann. Berlin 1936. S. 203. M. 5,—.

B r ä u n l i c h F r a n z. — Kinder ohne Bett, so schlafen Großstadtkinder. Verlag der Magistratsabteilung 14 als Geschäftsstelle des Wiener Jugendhilfswerk. Wien 1936. S. 57.

B ü r g e r u. W e i d i n g e r. — Das bayerische Sparkassenrecht. 2. Auflage. Carl Gerber, München 1936. S. 256. M. 6,50.

B u r m a n n H. u. M ö l d e r s C. — Handbuch des gesamten Jugendrechts. Hermann Luchterhand Verlag. Berlin 1936. S. 600, In Loseblatt-Form. M. 7,50.

D r o b e k W i l h e l m. — Das Gastarif, seine Voraussetzungen und Formen. Verlag Konrad Tritsch, Würzburg. S. 186. Kart. M. 6,—.

D i e F i n a n z w i r t s c h a f t d e r ö f f e n t l i c h e n V e r w a l t u n g i m D e u t s c h e n R e i c h. — (Ausgaben, Einnahmen, Personalstand und Schulden) f. d. Rechnungs-Jahr 1933/34 mit Hauptergebnissen f. d. Rechnungs-Jahr 1934/35. Verlag f. Sozialpolitik. Berlin 1936. S. 307. M. 10,50.

F i e d l e r H a n s. — Sächsische Hebammengesetze und Verordnungen. 2. Auflage. Verlag der Buchdruckerei der W. u. B. v. Baensch-Stiftung. Dresden 1936. S. 249.

F r i e d r i c h A. — Staat und Energiewirtschaft. Der Weg zum Energiewirtschaftsgesetz. Frankh'sche Verlagsbuchhandlung. Berlin 1936. S. 158. M. 4,80.

G e n t z E r w i n. — Das Landjahr. Die gesetzlichen Grundlagen und wichtigsten Bestimmungen für den Handgebrauch. Verlags-gesellschaft R. Müller. Eberswalde. S. 334. M. 4,20.

Goldschmidt Berthold. — Die englische Grafschaftsverwaltung. Düsseldorf: Nolte 1936. S. 66. Berlin, Diss.

Hess Hermann. — Das Reichsfürsorgewesen. Zusammenstellung sämtl. reichsrechtl. Vorschriften über das Fürsorgewesen und der landesrechtl. Vorschriften Bayerns. Lose-Blattsammlung. Verlag Walter König. München 1936. M. 6,—.

Hettlage u. Loschelder. — Das Gemeindegewirtschaftsrecht. Deutscher Gemeindeverlag und Verlagsgesellschaft R. Müller, Eberswalde-Berlin 1937. S. 150. M. 4,80.

Lagut Jan Karl. — Pro und kontra Bausparkasse. Versuch einer Darstellung d. Prinzipien d. schweizer. Bausparkassenwesens. Basel: Schwabe 1936. S. 63. M. 1,50.

Landesfürsorgeverband Baden. — Sonderfürsorge für volkswichtige Aufgaben und zentraler Ausgleich des ausserordentlichen Fürsorgeaufwandes. Verlag für Sozialpolitik, Wirtschaft u. Statistik. Berlin 1936. S. 133.

Lz ne A. — Bulgarien Arbeitsdienstpflicht und der Reichsgesundheitsdienst. Berlin 1936. Carl Heymanns Verlag. S. 79. M. 4,—.

Lappe Eva. — Mutterschutz in Frankreich. Dresden. Risse-Verlag. S. 44.

Leinweber. — Das Gemeindebeamtenrecht im Dritten Reich. Verlag Georg Bath & Co. Berlin. M. 7,50.

Maelicke Alfred. — Das Wirtschaftsberatungsamt der Stadt Berlin. Berlin: Elsner 1936. S. 147. M. 4,50.

Metzner Maria. — Grenznot und Kommunalpolitik in Oberschlesien mit bes. Berücks. von Beuthen, Gleiwitz, Hindenburg und Ratibor. Neisse 1935: Kassner. S. 65, Köln, Diss.

Müller Haccius. — Die preussischen Provinzialverbände im Gefüge des Dritten Reiches. Verlag. W. Kohlhammer, Stuttgart u. Berlin 1936. S. 122.

Pagenkopf Hans. — Gemeindliche Finanzpolitik. München: Eber 1936. S. 120. M. 1,50.

Prahl Anton. — Die eigenwirtschaftliche Tätigkeit der Stadt Münster i. W. Heinz. u. J. Lechte, Emsdetten i. W. 1936. S. 134.

Rienhardt Walter. — Die italienische Provinz. Ihre Grundlagen und ihre Organisation. Berlin 1936. Junker & Dünnhaupt Verlag. S. 92. M. 4,—.

Schmidt O., Kroppe E. u. Lange A. — Probleme der Planung und Finanzierung des Siedlungs — und Wohnungsbaues. Schriftenreihe der Forschungsstelle für Siedlungs — und Wohnungswesen an der Universität Münster i. W. 1936. S. 132.

Storck Hans. — Wohnungsbau und Siedlungsfinanzierung durch Gemeinden. Zsstellung der f. d. Finanzierung von Wohnungsbauten u. Siedlungen durch Gemeinden und Gemeindeverbände ergangenen Bestimmungen. Eberswalde: Müller 1936. S. 52. M. 1,65.

Thiess Erich. — Das Rechnungswesen gemeindlicher Betriebe. Verlag G. A. Gloeckner, Leipzig 1936. S. 208. geheftet. M. 9,40, Leinenband M. 11,—.

Trode E. u. Liebethuth E. — Die Mutterschaftshilfe in Deutschland. Verlag Langewort in Berlin - Lichtenfelde. S. 212. M. 6,50.

Voigt Fritz. — Untersuchungen zum Finanzsystem der deutschen gemeindlichen Selbstverwaltung A. Deichertsche Verlagsbuchhandlung, Leipzig. S. 209. M. 6,—.

Walter Andreas. — Neue Wege zur Grosstadtanierung. W. Kohlhammer Verlag Stuttgart und Berlin. 1936. M. 1,50.

Weide Ernst. — Die kommunale Selbstverwaltung im neuen Recht. Emsdetten 1936: Lechte. S. 59, Köln, Diss.

Zeller F. — Gemeindliches Kostenwesen in Bayern nach dem Stande vom 1.4.36. Jehle, München 1936. S. 37. M. 0,80.



Zimmermann Richard. — Die deutschen Gemeindefinanzen nach der nationalsozialistischen Revolution. Eine Finanzpolit. Untersuchung. Köln: Schroeder 1936. S. 204. M. 5,—.

### Czasopisma niemieckie.

Bilke. — Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden — Holtz — Behördenaufträge und nationalsozialistische Wirtschaftspolitik. in: Dt. Verwaltung 13, 7, 206 — 213 (20.7.36).

Bock v. Wülfigen. — Erfahrungen mit den Wohnsiedlungsgesetz. in: Gemeindegazette 30, 18, 621 — 626 (15.9.36).

Bresky Georg. — Die finanzielle Bedeutung der Hand — und Spannienste. in: Landgemeinde 45, 5, 416 — 420 (10.8.36).

Buzello Siegfried. — Die Wohlfahrtsausgaben der preussischen Gemeinden und Gemeindeverbände im Rechnungsjahr 1934. in: Dt. Zschr. f. Wohlfahrtspflege 12, 9, 539 — 541. (Dezember 1936).

Das Wohlfahrtsamt der Stadt Köln in der Entwicklung der letzten Jahre. in: Dt. Z. f. Wohlfahrtspflege 12, 5, 238 — 245 (Aug. 1936).

Delius. — Die Entwicklung der Personalausgaben bei den Gemeinden. in: Gemeindegazette 30, 16, 563 — 566 (15.8.36).

Der 6. Internationale Gemeindegazettekongress: — Kulturpolitische Arbeit der Gemeinden (Fiehler u. a.). Die Kommunalwissenschaft in Lehre und Forschung (Jeserich) — Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Strölin, Hilton u. Goerdeler. — in: Gemeindegazette 30, 13, 452 — 468 (1.7.36).

Der Personalstand der Gemeinden und Gemeindeverbände im Deutschen Reich am 31. März 1935. — in: Wirtschaft und Statistik 16, 16, 642 — 644 (15.8.36).

Dierker Adolf. — Sozialdienst und Gemeinwesen. Ein Rückblick auf die Dritte Internationale Konferenz für soziale Arbeit (London Juli 1936). in: Dt. Z. f. Wohlfahrtspflege 12, 7, 393 — 400 (Oktober 1936).

Fischer-Dieskau. — Grundsätze der Wohnbaufinanzierung. in: Z. f. Wohnungswesen 34, 17, 326 — 330; 18, 350 — 353 (10. u. 35.9.36).

Fischer-Dieskau. — Wohnungsbau und Wohnungsfehlbedarf. in: Bank 29, 11, 1509 — 1512 (7.10.36).

Fix E. — Die deutschen Versorgungsbetriebe. (Nach dem Ergebnisse der gewerblichen Betriebszählung vom 16. Juni 1933). in: Z. f. öff. Wirtschaft 3, 10, 372 — 374 (1.10.36).

Frick. — Probleme des neuen Verwaltungsrechts. in: Gemeindegazette 30, 21, 717 — 722 (1.11.36).

Gädeke Ph. — Die Wohnbaufinanzierung — statistisch gesehen. Der Anteil des organisierten Kredits im Jahre 1935. in: Sparkasse 56, 13, 243 — 246 (1.7.36).

Gegenbauer Viktor. — Die wichtigsten Einrichtungen der Abteilung für Gesundheitswesen des Magistrates der Stadt Wien. in: Mitt. d. Volksgesundheitsamtes (Wien) 1936, 7, 58 — 63 (1.7.36).

Grothe H. — Der Bau von Alters — u. Ledigenheimen. Ein Beispiel sozialer Arbeit d. gemeinnützigen Wohnungsunternehmen. in: Z. f. Wohnungswesen 34, 17, 330 — 334 (10.9.36).

Holtz Dietrich. — Die Kommunalverbände dritter Ordnung im Reichsgebiet (Provinzialverbände). in: Reichsverwaltungsblatt 57, 40, 869 — 871 (3.10.36).

Ipsen Günther. — Die Gemeinde als Gemeinschaft. in: JB. f. Kommunalwiss. 1936, 3, 1, 1 — 12.

Jacobs. — Der Einsatz der öffentlichen Hand in der Bauwirtschaft. Der Baumarkt im Sommer 1936. in: ZBl. d. Bauverwaltung 56, 34, 935 — 938 (18.8.36).

Jeserich. — Die Kommunalwissenschaft in Lehre und Forschung. in: Gemeindetag 30, 13, 456 — 460 (1.7.36).

Koenig. — Die Staatsaufsicht über die preussischen Sparkassen. in: Reichsverwaltungsbl. 57, 32, 699 — 702 (8.8.36).

Koenig. — Die Neuregelung der Reichszuschüsse für Wohnungsumbauten. in: Soz. Praxis 45, 38, 1121 — 1124 (18.9.36).

Kruk Max. — Die offene Bausparkassenfrage. in: D. dt. Volkswirt 11, 1, 13 — 15 (2.10.36).

Magyar y J o l t a n v. — Die ungarische Kommunalpolitik nach dem Kriege. in: JB. f. Kommunalwiss. 1936. 3, 1, 249 — 274.

Meyer - L ü l m a n n. — Schule und Gemeinde. in: Gemeindetag 30, 19, 663 — 668 (1.10.36).

Meyer - L ü l m a n n. — Neue Volksschullastenregelung in Preussen. in: Landgemeinde 45, 24, 661 — 662 (25.12.36).

Morstein Marx, Fritz. — Probleme der amerikanischen Kommunalverwaltung. in: JB. f. Kommunalwiss. 1936. 3, 1, 190 — 248.

Murko Vladimir. — Das Sparkassenrecht in Jugoslawien. in: Sparkasse 56, 18, 337 — 342; 20, 380 — 386 (15.9. u. 15.10.36).

Müller H a c c i u s. — Dezentralisation der öffentlichen Verwaltung durch die Gebietskörperschaften (Gemeinden und Gemeinden und Gemeindeverbände). in: Gemeindetag 30, 20, 685 — 687; 21, 723 — 726 (15.10. u. 1.11.1936).

Müthling H a n s. — Die Bodenvorratswissenschaft der Umsiedlungsgebiete. Ein Ueberblick, zugleich einige Anregungen. in: Gemeindetag 30, 22, 749 — 753 (15.11.36).

Parisius. — Kostenerparnis im Strassenbau. in: Landgemeinde 45, 22, 601 — 603 (25.11.36).

Parisius. — Kreiskommunalfragen der Gegenwart. in: Gemeindetag 30, 13, 468 — 472 (1.7.36).

Rehkopp. — Die Staatsaufsicht gegenüber den Gemeindeverbänden in Preussen. in: Landgemeinde 45, 14, 388 — 389 (25.7.36).

Schaa r s c h m i d t. — Die deutsche Gemeindeordnung und die Sparkassen — ein Nachtrag. in: Sparkasse 56, 16, 301 — 306 (15.8.36).

Schmeling, C l a u s - W e d i g v. — Das Wohnungs- und Siedlungswesen in Deutschland und in anderen Ländern. Mit einer Auswertung der Ergebnisse der Internationaler Wohnungskonferenzen 1935. in: JB. f. Kommunalwiss. 3, 1, 153 — 189. 1936.

Schmidt - S c h m i e d e b a c h H. — Wohlfahrtspflege in England. in: Dt. Zschr. f. Wohlfahrtspflege 12, 9, 541 — 548 (Dezember 1936).

Schöne F r i e d r i c h. — Kreiskommunale Verfassungsfragen. in: Gemeindetag 30, 23, 785 — 793 (1.12.36).

Sonderheft: V e r w a l t u n g s r e c h t. — Enthält, Eike von Repgow der Kündler und Kämpfer des Rechts (Frank) — Führung und Verwaltung in der NSDAP (T. X. Schwarz) — Das Führerprinzip in der Verwaltung (Reinhard Höhn) — Die Anstalt (Maunz) — Gemeinde und Staat (Weidemann) — Die preussischen Provinzen (Kolbow) — Der Landkreis (Dietlof v. d. Schulenburg) — Die Landgemeinde (Bickel) — Die Mittelstadt (Haltenhoff) — Der Grosstadtbezirk (Werner Pohl). in: Dt. Recht 6, 15/16, 297 — 332 (15.8.36).

Sonderhefte „Die Vorträge auf dem 6. Internationalen Gemeindegkongress“. — Enthält u. a. Beiträge über: Volksverbundene Gemeindeverwaltung (Fiehler) — Nachwuchs in der Gemeindeverwaltung (Weidemann) — Arbeitslosigkeit (Strölin) — Kulturpolitik (Fiehler) — Arbeitsbeschaffung und ihre Finanzierung (Goerdeler) — Rücklagenverordnung vom 5.6.1936 (W. Schumann) in: N. S. Gemeinde 4, 12, 365 — 383; 13, 397 — 409 (15.6. u. 1.7.36).

Stadelmayer F r a n z. — Unternehmen und Öffentliches Unternehmen. in: Verwaltungsarchiv 41, 2, 121 — 150 (1936).



**Steffens Heinz.** — Verfassung und Verwaltung der preussischen Amtsbezirke nach den jetzt geltenden Bestimmungen. in: Landgemeinde 45, 17, 461 — 464 (10.9.36).

**Steiger Emma.** — Von der englischen Wohlfahrtspflege. in: Schweitzer Z. f. Gemeinnützigkeit (Zürich) 75, 8, 252 — 261 (Aug. 1936).

**Stoockle Ed.** — Die deutschen Gemeinden als Ideenträger öffentlicher Wirtschaft. in: Z. f. öffentliche Wirtschaft 6, 187 — 188 (15.6.36).

**Studd Emil.** — Die Organisation des Reisevermittlungsgewerbes. Eine wirtschaftsrechtliche Darstellung in: Rhein-Main. Wirtschafts — Ztg. 1936, 18, 570 — 574 (20.9.36).

**Testa Virgilio.** — Die gemeindlichen Versorgungsbetriebe in Italien. in: Z. f. öff. Wirtschaft 3, 7, 262 — 264 (1.7.36).

**Wasmuth.** — Die einmaligen Kinderbeihilfen in der Praxis. in: Dt. Zschr. f. Wohlfahrtspflege. 12, 8, 460 — 465 (November 1936).

**Weidemann.** — Bilanz der Deutschen Gemeindeordnung. in: N. S. Gemeinde 4, 17, 523 — 526 (1.9.36).

**Zeidler.** — Gegenwartsaufgaben der gemeindlichen Statistik. in: Gemeindetag 30, 14, 493 — 494 (15.7.36).

**Zeidler Ralf.** — Wirtschaftliche Fürsorge in Deutschland. Referat auf der 3. Internationalen Konferenz für Soziale Arbeit London 1936. in: Dt. Z. f. Wohlfahrtspflege 12, 5, 227 — 234 (August 1936).

#### Książki francuskie.

**Herrenschmidt, Jean-Daniel.** — Le problème des petites communes en France. Paris 1936. Librairie générale de droit et de jurisprudence p. 103.

**Masoin, Maurice.** — Le crédit communal de Belgique. Bruxelles 1936. Goemaere p. 70.

**Rambert Gaston.** — La formation d'une grande cité moderne. Étude de géographie urbaine. Marseille. E. Maupetit. p. 536.

#### Czasopisma francuskie.

**Activités économiques municipales.** — Dans: L'Administration Locale (Bruxelles), 23, 16, Nr 168 (Décembre 1936).

**Aubry, Maurice.** — La loi du 30 janvier 1935 sur l'organisation communale en Allemagne. Dans: Revue du droit public et de la science politique (Paris) 53, 2, 308 — 364 (April — June 1936).

**Bene, Louis.** — Les enseignements de la statistique, des finances des villes de Hongrie. Dans: Journal de la société hongroise de statistique. (Budapest) 14, 2/3, 335 — 350 (1936).

**Blaeroet Ch.** — Le nouveau régime, de la production, du transport et de la distribution de l'énergie électrique. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 13, 156, 659 — 667 (Décembre 1936).

**Celier, Charles.** — Reformes municipales? Le problème administratif est un problème humain. Dans: Etudes (Paris) 227, 11, 632 — 645; 12, 768 — 777 (5 et 20.6.1936).

**Clauzier, M. P.** — L'urbanisme national. Vers la création d'un Sous-Secrétariat de l'Urbanisme. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 13, 156, 598 — 602 (Novembre 1936).

**Dufour, A.** — La nouvelle organisation du service du feu en Italie. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 13, 153, 438 — 441 (Août 1936).

**De Felice, Pierre.** — Office du blé et municipalités. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 13, 156, 603 — 608 (Novembre 1936).

Le fonctionnement de la caisse de crédit aux départements et aux communes. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 13, 154, 480 — 486 (Septembre 1936).

Henri, Emile. — Les emprunts communaux. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 13, 155, 556 — 560 (Octobre 1936).

Humeray, R. — La lutte contre les fumées et poussières dans les différents pays. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 23, 16 Nr. 16, (Décembre 1936).

Jeserich, K. Dr. — La science communale. Dans: L'Administration Locale. (Bruxelles) 23, 16 Nr 175 (Décembre 1936).

Leet, Glen M. — Les diplômés universitaires dans le gouvernement local aux Etats - Unis. Dans: L'Administration Locale. (Bruxelles) 23, 16 Nr 175 (Décembre 1936).

Leet, Glen M. — La réforme des finances locales. (Loi du 13 novembre 1936). Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 13, 156, 667 — 674. (Décembre 1936).

Lespes, Jules. — Conceptions juridiques de la nature et des méthodes du gouvernement municipal. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 23, 16, Nr 176 (Décembre 1936).

Lint van, V. — Traitement des immondices. Dans: L'Administration Locale (Bruxelles) 23, 16, Nr. 178 (Décembre 1936).

Morice, Bernard. — La responsabilité des communes et les occupations d'usines. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 13, 156, 654 — 658 (Décembre 1936).

Mouzet, Henri. — L'exploitation des piscines. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 13, 154, 475 (Septembre 1936).

Le nouveau plan de grands travaux. — Loi du 18 août 1936. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 13, 154, 489 — 491 (Septembre 1936).

Paolletti, Henri. — Le problème des pensions de retraites locales. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 13, 155, 535 — 541 (Octobre 1936) et 13, 156, 613 — 617 (Novembre 1936).

Paolletti, Henri. — Le remembrement de la propriété rurale. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 13, 154, 475 — 480 (Septembre 1936).

La Pologne municipale. — Collaboration intermunicipale. Dans: L'Administration Locale. (Bruxelles) 23, 16, Nr 177 (Décembre 1936).

Premières mesures de réforme des finances départementales et communales en France. Dans L'Administration Locale (Bruxelles) 23, 161, Nr. 173 (Décembre 1936).

Sellier, Henri et R. H. Haseman. — La santé publique et la collectivité. Dans: Revue d'hygiène (Paris) 58, 8, 561 — 581 (Octobre 1936).

V. C. D. — L'exécution de grands travaux contre le chômage. Les décrets et arrêtés ministériels de septembre 1936. Dans: La Vie Communale et Départementale (Paris) 13, 155, 541 — 556 (Octobre 1936).

### Książki angielskie.

Bartou, J. T. — City indebtedness in Texas. Austin 1936. University of Texas. Bureau of research in Social Science Study. P. 102.

Bussing, Irvin. — Public utility regulation and the so called sliding scale. New York 1936. Columbia University Press. P. 174.

Feder, Leah Hannah. — Unemployment relief in periods of depression: a study of measures adopted in certain American cities, 1857 through 1922. New York 1936. Russel Sage Foundation. P. 384.

Financial statistics of local governments



in Oklahoma. — Oklahoma Tax Commission, Buletin Nr 19, 1936. P. 79.

Gans John M., Leonard D. White and Marshal E. Dimock. — The frontiers of public administration. Chicago 1936. University of Chicago Press. P. 146.

Graves, Brooke W. — American state government. New York 1936. D. C. Heath and Company. P. 829.

Greer, Sarah. — A bibliography of police administration and police science. New York 1936. Institute of Public Administration. P. 152.

Griffiths, A. B. — Municipal capital finance: methods and managements. London 1936. Knight. P. 240.

Hillhouse, A. M. — Municipal bonds. New York 1936. Prentice Hall inc. P. 579.

Mosher, William E. and J. Donald Kingsley. — Public personnel administration. New York 1936. Harper and Brothers. P. 588.

Municipal accounting statements. — Chicago 1936. National Committee on Municipal Accounting. P. 165.

Proceedings of the American Municipal Association 1931 — 1935. — Chicago 1936. American Municipal Association. P. 828.

Rankin, B. Rebecca. — New York advancing. New York 1936. City of New York. P. 368 illustrated.

Studenski Paul. — Taxation and public policy. New York 1936. Richard S. Smith. P. 267.

Wilson, G. Lloyd. — Public utility industries. London 1936. Mac Graw Hill. P. 426.

#### Czasopisma angielskie.

Abbott, Edith. — Public welfare and politics. Miller — The American city in relation to works progress administration and direct relief. Abbott Grace and S. P. Breckinridge. — New chapters in the history of the courts and social legislation. In: Social Service Review (Chicago) 10, 3, 395 — 423, 483 — 499 (September 1936).

Barber, H. Earl. — The education of a public servant. In: The Journal of Land and Public Utility Economics (Chicago) 12, 3, 238 — 249 (August 1936).

Brownlow, Louis. — Planning and cooperation and cooperation among international administrations. In: National Municipal Review (New York) 15, 9, 480 — 483 (September 1936).

Buttenheim, Harold S. — Town planning and taxation: friends or foes? In: National Municipal Review (New York) 15, 11, 663 — 669 (November 1936).

Calrow, Charles J. — Interstate cooperation. In: National Municipal Review (New York) 15, 8, 445 — 452 (August 1936).

Dahl, Lawrence G. — Some comments on public utility refunding operations. In: The Journal of Land and Public Economics (Chicago) 12, 3, 256 — 264 (August 1936).

Dimock, Marshall E. — Public corporations and business enterprise. In: Public Administration (London) 14, 4, 417 — 428 (October 1936).

Ensor, R. C. K. — The supersession of county government. In: Politica (London) 1, 4, 425 — 442 (August 1936).

Evan's, Howard S. — Governmental research and the citizen. In: National Municipal Review (New York) 15, 10, 593 — 596 (October 1936).

Finer, Herman. — Recert developments in English govern-

ment. In: *National Municipal Review* (New York) 15, 9, 495 — 501 (September 1936).

Fishack, Howard G. — The future of the municipal research bureau. In: *National Municipal Review* (New York) 15, 12, 714—719 (December 1936).

Gibbon, Gwilym Sir. — The expenditure and revenue of local authorities. In: *Journal of the Royal Statistique Society* (London) 99, 3, 457 — 515 (1936).

Hormell, Orren C. — State legislation on Public Utilities in 1934 — 35. In: *American Political Science Review* (Madison) 30, 3, 522 — 537 (June 1936).

Indian Union of Local Authorities. — In: *Local Government Administration* (Bruxelles) vol II, Nr 3, 177 — 179 (September 1936).

International Clearing in Public Administration. — In: *Local Government Administration* (Bruxelles) vol. II, Nr 3, 187 — 190 (September 1936).

Jeserich, K. dr. — Communal Science. In: *Local government Administration* (Bruxelles) vol. II, Nr 3, 164 — 177 (September 1936).

Jones, Howard P. — Toward a municipal land policy. In: *National Municipal Review* (New York) 15, 12, 690 — 691 (December 1936).

Jones, Howard P. — Effect of the depression of State-local relations. In: *National Municipal Review* (New York) 15, 8, 465 — 471 (August 1936).

Kaplan, Eliot H. — A personnel program for the county service. In: *National Municipal Review* (New York) 15, 10, 593 — 596 (October 1936).

László, Ecker R. — Apportionment of State relief funds. In: *National Municipal Review* (New York) 15, 12, 700 — 706 (December 1936).

Lepawsky, Albert. — Redefining the metropolitan area. In: *National Municipal Review* (New York) 15, 7, 417 — 422 (July 1936).

Lesoir, Edmond. — The international institute of administrative sciences. In: *National Municipal Review* (New York) 15, 9, 487 — 490 (September 1936).

Mastick, C. Seaburg. — New York's struggle for county home rule. In: *National Municipal Review* (New York) 15, 10, 572 — 577 (October 1936).

Morstein, Fritz Marx, Roger H. Wells, Gotthilf Bronish. — The new local government of Germany. In: *National Municipal Review* (New York) 15, 9, 511 — 520 (September 1936).

Mohaupt, Rosina. — Comparative tax rates of 259 cities, 1936. In: *National Municipal Review* (New York) 15, 12, 722 — 736 (December 1936).

Municipal Affairs. — Metropolitan Chicago - Los Angeles Metropolitan Area - Metropolitan government in Cincinnati. In: *American Political Science Review* (Madison) 30, 5, 935—955 (October 1936).

Olmsted, Sophia A. — The municipal power of investigation. In: *National Municipal Review* (New York) 15, 11, 649 — 654 (November 1936).

Peel, Roy V. — Local government in Scandinavia. In: *National Municipal Review* (New York) 15, 9, 528 — 535 (September 1936).

Reinhold, Frances L. — Federal Municipal relations — the road thus far. In: *National Municipal Review* (New York) 15, 8, 452 — 464 (August 1936).

Sellier, Henri. — The outlook for local government in



France. In: National Municipal Review (New York) 15, 9, 501 — 504 (September 1936).

Sharp, Walter R. — The changing state - local financial picture in France. In: National Municipal Review (New York) 15, 9, 504—511 (September 1936).

The sixth International Congress of Local Authorities. — In: Local government administration. (Bruxelles) vol II, Nr 3, 134; (September 1936).

Spencer, Richard C. — The pressure for local spoils. In: National Municipal Review (New York) 15, 8, 471 — 474 (August 1936).

Spicer George W., Edwin A. Cottrell, Harold Sanford. — Spotlight on the county manager plan. In: National Municipal Review (New York) 15, 10, 561 — 571 (October 1936).

Stemer, Arthur H. — The Italian law on communal and provincial government. In: National Municipal Review (New York) 15, 9, 520 — 528 (September 1936).

Tanzer, Laurence Arnold. — The proposed New York city charter. In: National Municipal Review (New York) 15, 9, 535 — 539 (September 1936).

Vinck, Emile. — The International Union of local authorities. In: National Municipal Review (New York) 15, 9, 483 — 487 (September 1936).

Wallerstein, L. Morton. — Federal municipal relations. In: National Municipal Review (New York) 15, 8, 453 — 465 (August 1936).

Williams, Kerwin J. — Municipal problems facing the 75 congress. In: National Municipal Review (New York) 15, 11, 641 — 645 (November 1936).

Wilson, O. W. — Police organisation and administration. In: National Municipal Review (New York) 15, 12, 700 — 706 (December 1936).




---

Redakcja i Administracja — Warszawa, — Marszałkowska 81a m. 7.

Telefony: Redakcji 9-66-06, Administracji 9-61-92.

Warunki prenumeraty: Roczna prenumerata zł 20, zeszyt pojedynczy zł 5.

---